

## **Danmark og landbrugets brug af nitrat**

**En analyse af muligheden for at gøre brug af vandrammedirektivets undtagelser  
hvad angår udledning af nitrat fra landbrug til overfladevand**

---

## **Denmark and the agricultural use of nitrate**

**An analysis of the possibility to make use of the Water Frame Directive's escape-  
clauses concerning nitrate emission from agriculture to surface water**

**Antal tegn (med mellemrum): 169.163 (70,48 sider)**

*Det erklæres herved på tro og love, at undertegnede egenhændigt og selvstændigt har udformet denne rapport. Alle citater i teksten er markeret som sådanne, og rapporten eller væsentlige dele af den har ikke tidligere været fremlagt i anden bedømmelsessammenhæng.*

Christian Hauschildt:

Christian Hauschildt

## Abstract

This master thesis examines Denmark's incorporation of the Water frame Directive, Groundwater directive and the Nitrate directive.

With the European Union's enactment of the Water frame Directive, the Member States faced a new approach to managing water and preventing reduction of water quality. The Member States were tasked with fulfilling certain environmental targets concerning surface- and groundwater by 2015. If it was determined, that the goal was unobtainable or severely expensive to obtain by 2015, the Member States were allowed to push the deadline to 2027.

Denmark's initial implementation was primarily based on generally regulating the surface water, with minimal concern for the local conditions and how they would impact the targeted environmental goals. This garnered several complaints from the agricultural owners, since they felt pressured in their competitive environment thanks to the regulations. Denmark tried to solve that by implementing the Danish "Food and Agricultural package", which aimed at regulating the agricultural use of fertilizers, while taking the local conditions into consideration. This garnered criticism from environmental experts, who proved, that farmers were generally using more nitrate on their crops, which would impact the surface- and groundwater negatively.

The analysis in this thesis examined, if the increased use of nitrate was in conflict with the EU-directives. The analysis found, that the elevated use of nitrate was not in direct violation of the Nitrate directive, since it, at the moment, was impossible to determine, if the catch crops were working as intended. It was, however, in direct violation of the Water frame directive, since the elevated use of nitrates could potentially reduce the surface water quality levels.

The analysis then aimed at determining, whether the escape-clauses in the Water frame directive would be able to excuse the elevated uses of nitrate. This was determined not to be the case, since the escape-clauses are designed not to allow further deterioration. This

design falls in line with the established definition of deterioration, as defined in C-461/13, Freie Hansestadt Bremen. The only escape-clause that allows deterioration of waterbodies is, when it is necessary because of new, sustainable development activities. If that is the case, the waterbody is allowed to deteriorate from the status of “high” to the status of “good”. Since you can only deteriorate the waterbody to the status of good, you must still fulfill the directive’s primary environmental target of reaching the status of “good”. Since most of Denmark’s waterbodies have not reached the status of “good”, Denmark is thus not able to make use of this escape-clause.

The analysis also found, that Denmark has an approach to strongly modified waterbodies, that are not in line with the European approach. Denmark does not see drainage channels for irrigation as necessary to mark a waterbody as being strongly modified. This does not fall in line with the European approach, which directly mentions drainage channels as a prime example of strongly modified waterbodies. This is one of the points of critique that the farmers have to the Danish environmental law and it has yet to be changed.

Based on the findings of the analysis, it was concluded, that Denmark is in violation of the Water frame Directive and that none of the escape-clauses can excuse the elevated use of nitrate.

The thesis then discussed, if the Water Frame Directive should have its deadline extended. There were arguments for and against this.

The argument for an extension is rooted in the many uncertainties that the directive had in its initial form, which has been rectified based on European case-law over the span of twelve to fifteen years. The Member states have thus not been able to properly implement the directive properly, since there was no way of determining what deterioration of the waterbody actually meant. The counterargument to that is that the slow implementation makes the deadline all the more relevant now and it should therefore be upheld. Furthermore, the directive has certain clauses, which meanings become illusory, if an extension is allowed, since they are put in place to force Member States to enact additional measures, if the current ones are insufficient.

## Indholdsfortegnelse

<b>1. Indledning</b> .....	<b>8</b>
<b>1.2 Problemformulering</b> .....	<b>9</b>
<b>1.3 Afhandlingens opbygning</b> .....	<b>9</b>
<b>1.4 Metode</b> .....	<b>10</b>
1.4.1 Mulig metodisk usikkerhed .....	11
<b>1.5 Afhandlingens afgrænsning</b> .....	<b>12</b>
<b>2. EU og vandpolitik</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1 Traktaten om den europæiske unions funktionsmåde (TEUF)</b> .....	<b>13</b>
2.1.1 Forsigtighedsprincippet .....	14
2.1.2 Princippet om forebyggende indsats .....	15
2.1.3 Kildeprincippet.....	15
2.1.4 Forurener betaler-princippet .....	15
2.1.5 Best available technology (BAT).....	16
2.1.6 Afsluttende om TEUF og miljøprincipperne .....	17
<b>2.2 Vandrammedirektivet</b> .....	<b>17</b>
2.2.1 Grundlæggende formål.....	17
2.2.2 Etablering af vandområdedistrikter .....	19
2.2.3 Miljømål .....	21
2.2.3.1 God overfladevandstilstand .....	21
2.2.3.2 God grundvandstilstand.....	22
2.2.4 Basisanalyse .....	23
2.2.5 Vandområdeplaner og indsatsprogrammer .....	24
2.2.6 Tilføjelse til vandrammedirektivet .....	25
2.2.7 Afsluttende om vandrammedirektivet .....	25
<b>2.3 Grundvandsdirektivet</b> .....	<b>25</b>
2.3.1 Identifikation af væsentlig og vedvarende opadgående tendens .....	26
<b>2.4 Nitratdirektivet</b> .....	<b>27</b>
2.4.1 Kortlægning af forurenede og potentielt forurenede vand .....	27
2.4.2 Kodekser for godt landmandskab .....	28
2.4.3 Nitrathandlingsprogrammer.....	28
<b>3. Indledende danske implementering</b> .....	<b>29</b>

<b>3.1</b>	<b>Den danske implementering af vandrammedirektivet og grundvandsdirektivet.....</b>	<b>29</b>
3.1.1	Vedtagelse af vandområdeplanerne .....	31
3.1.1.1	Vedtagelse efter miljømålslovens frister.....	32
3.1.1.2	Annoncering.....	32
3.1.1.3	Orientering af lodsejere – forvaltningslovens § 19 vedr. partshøring .	32
3.1.1.4	Var der tale om nye vandområdeplaner? .....	33
3.1.1.5	Supplerende høring.....	33
3.1.1.6	Frist på otte dage i forbindelse med den supplerende høring .....	33
3.1.1.7	Afsluttende om vandområdeplanerne .....	34
3.1.2	Problemer med randzonenloven.....	34
<b>3.2</b>	<b>Den danske implementering af Nitratdirektivet.....</b>	<b>37</b>
3.2.1	Kritik af de danske gødningsanvendelsesregler .....	39
<b>3.3</b>	<b>Afsluttende om Danmarks indledende implementering .....</b>	<b>41</b>
<b>4.</b>	<b>Fødevarer- og Landbrugspakken.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>Mulig forringelse af vandmiljøtilstanden .....</b>	<b>42</b>
4.1.1	Begrebet forringelse og forebyggelse af dette .....	42
4.1.2	Kommissionens pilotskrivelse.....	45
4.1.3	Afsluttende om fødevarer- og landbrugspakken/ Nuværende foranstaltninger.....	46
<b>5.</b>	<b>Overholder Danmark på nuværende tidspunkt sine forpligtelser? .....</b>	<b>47</b>
<b>5.1</b>	<b>Øget udvaskning af nitrat .....</b>	<b>47</b>
<b>5.2</b>	<b>Kunstige- og stærkt modificerede vandområder .....</b>	<b>52</b>
<b>5.3</b>	<b>Fristforlængelser.....</b>	<b>56</b>
5.3.1	Vil en indførelse af strengere krav kunne påberåbes som uproportionelt? 57	
<b>5.4</b>	<b>Menneskelige aktiviteter .....</b>	<b>62</b>
5.4.1	Blandingszoner.....	63
<b>5.5</b>	<b>Force Majeure.....</b>	<b>64</b>
<b>5.6</b>	<b>Ændring af fysiske karakteristika eller bæredygtig menneskelig udviklingsaktivitet .....</b>	<b>66</b>
5.6.1	Nye ændringer af fysiske karakteristika .....	67
5.6.2	Nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter .....	68
5.6.3	Begrundet i væsentlige samfundsinteresser.....	69
5.6.4	Danmarks brug af bestemmelsen.....	70

5.7	<i>Opsamling af analysen</i> .....	71
6.	<b>Burde fristen i vandrammedirektivet forlænges?</b> .....	73
6.1	<i>Nuværende opfyldelse af miljømål</i> .....	74
6.2	<i>Usikkerheder ved vandrammedirektivet</i> .....	75
6.3	<i>Er miljømålene i direktivet bestemte nok?</i> .....	78
6.4	<i>Landbrugslandes problematik med vandrammedirektivet</i> .....	79
6.5	<i>Problemet med god økologisk tilstand</i> .....	80
6.6	<i>Opsamling: bør fristen i vandrammedirektivet forlænges?</i> .....	82
6.7	<i>Opsummerende om fristforlængelsen</i> .....	85
7.	<b>Konklusion</b> .....	86
8.	<b>Litteraturliste</b> .....	89

## 1. Indledning

”Er det regeringens holdning, at der er grundlag for at lempe miljøreguleringen af landbruget yderligere”?<sup>1</sup>

Dette spørgsmål blev stillet den 2. november 2018 til Miljø- og fødevarerminister Jakob Ellemann-Jensen. Der har de seneste år været politisk debat omkring Danmarks overholdelse af miljøkravene stillet af EU. På den ene side er der tale om hensynet til landbruget og muligheden for, at det danske landbrug kan konkurrere prismæssigt med andre EU-lande. På den anden side er hensynet til miljøet i forhold til mængden af pesticider og gødning, der anvendes i landbruget. Et hensyn der på mange måder ikke bliver tilgodeset, hvis man skal gå ud fra de seneste undersøgelser<sup>2</sup>. Det er svært for den danske regering at skabe balance mellem disse to sider.

Det bedste eksempel på dette ses i vedtagelsen af den danske Fødevarer- og Landbrugs-pakke fra 2015. Der var fra regeringens side tale om et paradigmeskifte, hvormed reguleringen skulle være mere målrettet, i stedet for at landbruget havde de samme restriktioner uanset de lokale forhold<sup>3</sup>. Der er her tale om en pakke, hvis formål var kun at regulere, hvor det var nødvendigt. Det indebar blandt andet en ophævelse af randzoner langs marker, der grænsede op til åbne vandløb og søer, og i stedet ville man forsøge at fremme efterafgrøder.

Landbrugspakken fik, efter forhandling, EU-Kommissionens godkendelse og sørgede dermed for en mere målrettet regulering af landbrugsforholdene i Danmark. På trods af dette blev der dog stadigvæk stillet det ovenstående spørgsmål, om det var muligt at lempe miljøreguleringen yderligere i Danmark.

Spørgsmålet kompliceres yderligere af den øgede mængde nitrat, som landmændene fik mulighed for at gøre brug af ved fødevarer- og landbrugspakkens vedtagelse. En øget

---

<sup>1</sup> <https://www.ft.dk/samling/20181/spoergsmaal/s173/svar/1526290/1963498.pdf>

<sup>2</sup> DCE, videnskabelig rapport nr. 298: fremskrivning af emissioner

<sup>3</sup> Dette gentages af Miljø- og fødevarerministeren i hans besvarelse af ovenstående spørgsmål.



mængde, der på nuværende tidspunkt er veldokumenteret<sup>4</sup>. Spørgsmålet bliver derfor, om Danmark kan retfærdiggøre denne øgede mængde af nitrat.

Denne afhandling vil forsøge at besvare det spørgsmål.

## 1.2 *Problemformulering*

Ovenstående spørgsmål vil blive behandlet med udgangspunkt i en problemformulering med følgende ordlyd:

*”Overholder Danmark på nuværende tidspunkt de EU-retlige krav, hvad angår vandkvalitet?”*

*Såfremt spørgsmålet ikke kan besvares bekræftende, kan overtrædelserne så muliggøres ved hjælp af undtagelsesbestemmelser i de relevante EU-retsakter?”*

*Såfremt ovennævnte spørgsmål ikke kan besvares bekræftende, bør fristerne i så fald forlænges set i forhold til andre medlemsstaters opfyldelse af miljømålene?”*

## 1.3 *Afhandlingens opbygning*

Afhandlingen vil forsøge at besvare dette spørgsmål ved indledningsvist at redegøre for de miljøkrav til vandkvalitet, som fremgår af EU's direktiver. Der vil her blive gennemgået de krav, som EU stiller til de enkelte medlemslande.

Dernæst vil der blive redegjort for Danmarks første implementering af vandkvalitetsreglerne og hvorfor de var utilstrækkelige i deres første version. Dette er nødvendigt for at fastslå, hvordan Danmark forsøgte at overholde kravene til vandkvalitet, samt hvorfor den nuværende lovgivning var nødvendig.

Dernæst vil der blive redegjort for den første version af Fødevarer- og Landbrugspakken for at finde ud af, hvilke problemer den skabte og hvordan disse, for det meste, er løst efter dialog med Kommissionen.

Ud fra ovenstående er det herefter muligt at analysere, hvorvidt Danmark på nuværende tidspunkt overholder de EU-retlige krav til vandkvalitet. Såfremt det findes, at Danmark ikke på nuværende tidspunkt overholder de EU-retlige krav, vil analysen fokusere på,

---

<sup>4</sup> <http://dce.au.dk/aktuelt/nyheder/nyhed/artikel/status-paa-danmarks-natur/>

hvorvidt overtrædelserne kan accepteres gennem direktivernes undtagelsesbestemmelser. Der vil her inddrages de undtagelser, som EU's direktiver fastsætter.

Såfremt det ikke er muligt at gøre brug af undtagelsesbestemmelserne, vil det afslutningsvist diskuteres, hvorvidt Danmarks langsomme opfyldelse af de EU-retlige forpligtelser vil kunne begrunde en fristforlængelse for opfyldelse af miljømålene. I den henseende vil der inddrages andre landes opfyldelse af samme EU-retlige krav, ligesom det vil blive diskuteret, hvorvidt medlemsstaternes langsomme opfyldelse skyldes potentielle uklarheder i EU's centrale direktiv på området.

#### **1.4 Metode**

Afhandlingen vil gøre brug af den retsdogmatiske metode i analysen til at undersøge gældende ret<sup>5</sup>. Der vil både foretages en ordlydsfortolkning af de enkelte bestemmelser samt en formålsfortolkning i forsøget på at forudsige fremtidig håndtering af retlige problemstillinger baseret på nuværende lovgrundlag.

Ud over gældende ret vil afhandlingen inddrage de relevante lov forarbejder, juridisk litteratur i form af artikler og bøger samt relevant domspraksis. Dette vil således hjælpe med en subjektiv fortolkning af formålet med de enkelte lovbestemmelser, henset til inddragelse af andre juridiske vurderinger og domstolspraksis.

Der inddrages også afgørelser fra fødevarer- og miljøklagenævnet (MAD). Fødevarer- og miljøklagenævnet er fastslået som værende klageinstans i flere miljøretsakter såsom miljøbeskyttelseslovens § 91 og vandplanlægningslovens § 36. De nævnte afgørelser kan alle findes på <https://www.karnovgroup.dk/>.

Udover dette inddrages afgørelser fra EU-domstolen. Idet de relevante direktiver har givet anledning til mange juridiske overvejelser, vil EU-domstolens fortolkning af disse hjælpe med at afklare gældende ret. Alle inddragede afgørelser fra EU-domstolen kan findes på <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=da#>.

I opgaven anvendes data indsamlet af det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur (herefter ”NOVANA”). Der er tale om et overvågningsprogram, hvori Miljøstyrelsens egne medarbejdere eller eksterne konsulenter tilvejebringer data med det

---

<sup>5</sup> Blume, Peter: Retssystemet og juridisk metode. Side 40-41.

formål at opgøre udviklingen af miljø og natur i Danmark. Deres data angående Danmarks vandmiljø vil derfor blive inddraget i denne afhandling til at underbygge forfatterens argumentation.

Ydermere anvendes data fra Nationalt center for Miljø og Energi (herefter ”DCE”). Der er tale om en afdeling af Århus Universitet, der leverer rådgivning og forskning til offentligheden, myndigheder samt internationale virksomheder. Ydermere formidler DCE data fra NOVANA til offentligheden. DCE vil derfor også kunne inddrages i afhandlingen ud fra samme forudsætning som NOVANA.

#### 1.4.1 *Mulig metodisk usikkerhed*

Der vil i analysen blive inddraget Kommissionens egne vejledninger hvad angår vandrammedirektivet, betegnet ”WFD – Water Guidance Documents”<sup>6</sup>. Det kan diskuteres, hvorvidt der er en metodisk usikkerhed ved at inddrage vejledningerne, idet der er tale om ikke-bindende vejledninger. Dette illustreres allerede på Kommissionens hjemmeside, i og med at ”vejledningerne er tiltænkt til at give en overordnet metodisk tilgang, men vil skulle tilpasses til specifikke omstændigheder i medlemsstaterne”<sup>7</sup>. Ydermere tillægger EU-domstolens generaladvokat ikke umiddelbart disse retsakter afgørende vægt, idet han har udtrykt:

*”Under alle omstændigheder har dette dokument, som den tyske regering har anført, ikke bindende virkning, hvor nyttigt det end kan være.”*<sup>8</sup>

På trods af ovennævnte overvejelser er disse vejledninger tiltænkt som et redskab til at afklare visse usikkerheder forbundet med vandrammedirektivet. Derudover skal det inddrages, at Kommissionen samt medlemsstaterne lader til at tillægge dem afgørende vægt, idet også Kommissionen samt den tyske regering inddrogede vejledningerne i ovennævnte sag<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts\\_figures/guidance\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm)

<sup>7</sup> Ibid. - Citatet er oversat fra engelsk til dansk

<sup>8</sup> C-461/13, forslag til afgørelse, præmis 107

<sup>9</sup> C-461/13, forslag til afgørelse

Afslutningsvist kan det nævnes, at hele grundlaget for vandrammedirektivets vedtagelse var et forsøg for at opnå en holistisk regulering, idet miljøet ikke kan afgrænses til landegrænser. Udarbejdelse af vejledninger vil derfor kunne fungere som et udgangspunkt for, hvordan man ønsker, at en samlet regulering skal være.

Ud fra ovenstående betragtninger kan det konkluderes, at inddragelsen af vejledningerne umiddelbart kun er et redskab i forbindelse med fortolkning af gældende ret, men kan ikke i sig selv tillægges afgørende vægt, idet der ikke er tale om en bindende retsakt.

Løbende i afhandlingen vil der henvises til udtalelser lavet af brancheorganisationen ”Landbrug og Fødevarer”. Denne varetager erhvervmæssige interesser for danske landmænd og fødevarer virksomheder. Idet brancheorganisationen eksisterer med det formål at varetage landmændenes interesser, vil dennes udtalelser og holdninger også bære præg af dette. Det skal derfor pointeres, at dennes kommentarer ikke vil blive tillagt samme juridiske vægt som andre juridiske artikler, idet dennes juridiske holdning ikke er objektiv og bærer præg af erhvervmæssige interesser. De bliver dog stadigvæk tillagt vægt, idet de er fremsat ud fra praktisk anvendelse af de juridiske bestemmelser.

Det samme gør sig gældende ved inddragelsen af citater hentet fra Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug<sup>10</sup>. Der er tale om en landsforening der, blandt andet, arbejder på at sikre bedre konkurrencevilkår for landmænd. Foreningen kommer med juridiske udtalelser, der bærer præg af erhvervmæssige interesser. Deres juridiske vurderinger vil derfor heller ikke tillægges samme vægt som relevante juridiske artikler, og dens udsagn vil også blive analyseret i opgaven<sup>11</sup>.

## **1.5 Afhandlingens afgrænsning**

På EU-retligt plan vil denne afhandling fokusere på vandrammedirektivet, nitratdirektivet og grundvandsdirektivet. Begrænsningen er primært begrundet i afhandlingens begrænsede omfang, men også at disse tre direktiver er centrale i forhold til Danmarks regulering af landbruget og vandkvalitet.

---

<sup>10</sup> <https://baeredygtigtlandbrug.dk/om-os/>

<sup>11</sup> Se afhandlingens afsnit 4.1

Der fokuseres på brugen af nitrat, idet dette stof er inkorporeret i vandrammedirektivet og nitratdirektivet, og er af væsentlige relevans for landbruget, idet nitrat bruges til at gøde marker.

Af hensyn til afhandlingens begrænsede omfang, vil afhandlingen heller ikke inddrage de udvidede beskyttelsesregler, hvad angår NATURA 2000-områder, der på nuværende tidspunkt stadigvæk reguleres i miljømålslovens kapitel 13.

## 2. EU og vandpolitik

### 2.1 *Traktaten om den europæiske unions funktionsmåde (TEUF)*

Siden Stockholmdeklarationen i 1972 har miljøhensyn skulle integreres i enhver politik i sektorer, der forårsager miljøproblemer<sup>12</sup>. Dette ”integrationsprincip” er fastslået endeligt i traktaten om den europæiske unions funktionsmåde (herefter TEUF) artikel 11. Miljøhensyn skal dermed inkluderes af Kommissionen i dennes konsekvensvurderinger og forslag til nye retsakter og revision af eksisterende retsakter<sup>13</sup>. Derudover er integrationsprincippet tillagt vægt af EU-domstolen ved stillingtagen til konkrete retsakter, der ikke er vedtaget som miljøretsakter, men som dog indeholder miljømæssige aspekter<sup>14</sup>. Såfremt miljødirektivets præambler henviser til integrationsprincippet, vil dette indebære en forpligtelse for medlemsstaterne til at tage udgangspunkt i en holistisk tankegang<sup>15</sup>.

Traktatens generelle regler på miljøområdet er fastslået i TEUF-artikel 191-193. TEUF-artikel 191 fastslår unionens målsætninger på miljøområdet. Således skal unionens politik bidrage til<sup>16</sup>:

- Bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten
- Beskyttelse af menneskers sundhed
- En forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne

---

<sup>12</sup> Stockholm deklarationen, 13. princip

<sup>13</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten*, side 252

<sup>14</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten*, side 252

<sup>15</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten*, side 253

<sup>16</sup> TEUF-artikel 191(1)

I forbindelse med opnåelse af disse mål er unionens miljøpolitik underlagt flere principper. Principperne, der har hjemmel i artikel 191, er således forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats, kildeprincippet og forurener betaler-princippet<sup>17</sup>.

At principperne nævnes i traktaten, har betydning for fremtidige EU-retsakter, idet principperne skal respekteres og inkorporeres i sekundære retsakter<sup>18</sup>. Herudover har de betydning ved EU-domstolens fortolkning af retsakter, i tilfælde af at principperne indgår i traktatteksten, men ikke i den sekundære retsakt.<sup>19</sup>

Indgår principperne i retsakternes præambel, skal medlemsstaterne og de nationale myndigheder lægge dem til grund ved fortolkning af enkeltbestemmelser samt lade dem være retningsgivende ved myndighedsudøvelsen.<sup>20</sup>

Nedenfor redegøres kort for de nævnte principper.

### 2.1.1 *Forsigtighedsprincippet*

Forsigtighedsprincippet blev som udgangspunkt fastlagt i Rio-deklarationen, eftersom det blev anført:

*” In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation. ”*<sup>21</sup>

Forsigtighedsprincippet indebærer, at sikkerhedsmæssige foranstaltninger ikke må udskydes på baggrund af en videnskabelig usikkerhed, f.eks. med hensyn til årsagssammenhængen mellem et stof og dens indvirkning på miljøet. Således er det f.eks. muligt for Natur- og Miljøklagenævnet at kræve VVM-pligt for etablering af en svineproduktion, på trods af dennes ringe størrelse, idet den videnskabelige usikkerhed angående beregningen af den samlede mængde kvælstof i området medførte, at man ikke vidste, hvorvidt

---

<sup>17</sup> TEUF-artikel 191(2)

<sup>18</sup> Forordninger, direktiver samt afgørelser fra EU-domstolen

<sup>19</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervs miljøretten*, side 249

<sup>20</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervs miljøretten*, side 249

<sup>21</sup> Rio-deklarationen, 15. princip

etableringen ville have indvirkning på naturområdet<sup>22</sup>. Denne afgørelse viser også, at på trods af at princippet ikke nævnes i danske ret, lægges den alligevel til grund ved medlemsstaternes afgørelser.

Forsigtighedsprincippet er også centralt ved EU's 7. miljøhandlingsprogram. Det understreges i denne at:

*” Samtidig vil forsigtighedsprincippet fortsat blive lagt til grund for udarbejdelsen af EU's miljøpolitik ”<sup>23</sup>.*

### *2.1.2 Princippet om forebyggende indsats*

Princippet om forebyggende indsats indebærer, at der så tidligt som muligt skal tages alle mulige foranstaltninger for at minimere risikoen for virksomhedernes påvirkning af miljøet. Det er dette princip, der medfører en pligt for større husdyrbrug til at søge om godkendelse før etablering, hvorved forurening kan forebygges og begrænses ved krav fra det offentlige om indretning og drift af virksomheden<sup>24</sup>. Det er blandt andet ved miljøgodkendelserne, at der kan stilles krav om efterafgrøder.

### *2.1.3 Kildeprincippet*

Kildeprincippet indebærer, at en eventuel oprydning af miljøforurening skal ske så tæt som muligt ved ”kilden” til forureningen. Dette er primært relevant ved dansk ret i forbindelse med stordriftsfordele angående affaldsforbrændingsanlæg<sup>25</sup>.

### *2.1.4 Forurener betaler-princippet*

Forurener betaler-princippet indebærer, at omkostninger i forbindelse med forebyggelse, forurening, kontrol- og reduktionsforanstaltninger skal bæres af forureneren og ikke af det offentlige. Dels sikrer princippet, at det er den ansvarlige operatør, som skal betale for oprydningen, og dels sikres der herved lige konkurrencevilkår for de enkelte erhvervsdrivende, idet der ikke ydes indirekte statsstøtte til enkelte virksomheder. Princippet har

---

<sup>22</sup> MAD.2004.841

<sup>23</sup> EU's 7. miljøhandlingsprogram, ”tematiske mål”, pkt. 5 – kan læses her <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/da.pdf>

<sup>24</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervs miljøretten*, side 261

<sup>25</sup> Miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 2, nr. 5

også en negativ afgrænsning, da det derved sikres, at f.eks. landmænd ikke kan pålægges øgede økonomiske omkostninger til begrænsning af nitratforurening, end de omkostninger som landbrugets forurening er ansvarlig for<sup>26</sup>.

### 2.1.5 *Best available technology (BAT)*

Ud over de traktathjemlede principper, indgår der et princip om at anvende den bedst tilgængelige teknologi. Dette princip fremgår ikke direkte af traktaten, men ikke desto mindre er det integreret i en lang række relevante europæiske retsakter. Den bedste tilgængelige teknologi er defineret i direktivet om industrielle emissioners<sup>27</sup> artikel 3, nr. 10 som værende:

*”det mest effektive og avancerede trin i udviklingen af aktiviteter og driftsmetoder, som er udtryk for en given tekniks praktiske egnethed som grundlag for emissionsgrænseværdier og andre godkendelsesvilkår med henblik på at forhindre eller, hvor dette ikke er muligt, begrænse emissionerne og indvirkningen på miljøet som helhed;*

*»teknik«: både den anvendte teknologi og den måde, hvorpå anlæg konstrueres, bygges, vedligeholdes, drives og nedlægges*

*»tilgængelig teknik«: teknik udviklet i en målestok, der medfører, at den pågældende teknik kan anvendes i den relevante industrisektor på økonomisk og teknisk levedygtige vilkår, idet der tages hensyn til omkostninger og fordele, uanset om teknikken anvendes eller produceres i den pågældende medlemsstat eller ej, når blot driftslederen kan disponere over teknikken på rimelige vilkår*

*»bedste«: den mest effektive teknik til opnåelse af et højt generelt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed”*

På baggrund af ovenstående er det derfor vigtigt for de enkelte godkendelsesmyndigheder, at stille krav til virksomhederne om at anvende den bedst tilgængelige teknologi i

---

<sup>26</sup> C-293/ 97 Standley, præmis 51-52

<sup>27</sup> Direktiv 2010/ 75/ EF



forbindelse med driften. Princippet nævnes i vandrammedirektivet i forbindelse med krav til kontrol af virksomhedernes emissioner<sup>28</sup>.

### 2.1.6 *Afsluttende om TEUF og miljøprincipperne*

Det er Europa-Parlamentet og Rådet, der efter den almindelige lovgivningsprocedure træffer afgørelse om de aktioner, som unionen skal iværksætte for at gennemføre de ovenstående mål<sup>29</sup>.

Ud over ovennævnte krav, har de enkelte medlemsstater mulighed for at indføre strengere krav, så længe disse er forenelige med traktaten og meddeles til Kommissionen<sup>30</sup>.

På baggrund af TEUF-artikel 288 har Europa-Parlamentet og Rådet mulighed for at iværksætte aktioner gennem enten forordninger eller direktiver. Der vil i denne afhandling blive behandlet tre direktiver, som danner fundamentet for den europæiske vandkvalitetskontrol.

## 2.2 *Vandrammedirektivet*

### 2.2.1 *Grundlæggende formål*

Direktiv 2000/ 60/ EF (herefter ”Vandrammedirektivet”) er den europæiske unions primære middel til overvågning og regulering af medlemsstaternes vandkvalitet. Direktivet er et resultat af, at den daværende regulering af vandmiljøet på EU-plan var forældet, og at der ved den daværende regulering ikke var sikret et tilstrækkeligt holistisk system<sup>31</sup>.

Vandrammedirektivet er et rammedirektiv. Direktivets formål består i at skabe en overordnet ramme for fællesskabets vandpolitik, samt integrere og udvikle de overordnede principper og strukturer for beskyttelse og bæredygtig anvendelse af vand<sup>32</sup>. I forbindelse med at skabe denne ramme, skal de ovennævnte principper i TEUF-artikel 191 overholdes<sup>33</sup>. Derudover skal medlemsstaterne sikre indførelse og/ eller gennemførelse af en

---

<sup>28</sup> Se afhandlingens afsnit 2.2.1

<sup>29</sup> TEUF, artikel 192(1)

<sup>30</sup> TEUF, artikel 193(1)

<sup>31</sup> Bell, Stuart m.fl.: *Environmental Law*, side 626

<sup>32</sup> Vandrammedirektivet, præambelbetragtning 18

<sup>33</sup> Vandrammedirektivet, præambelbetragtning 11

emissionskontrol baseret på den bedste tilgængelige teknologi, relevante emissionsgrænseværdier eller, i tilfælde af diffuse virkninger, en kontrol der omfatter den bedste miljøpraksis<sup>34</sup>.

Det fastslås i præambelbetragtning 1 i direktivet, at vand er en vare, der skal beskyttes. De primære formål med direktivet er at:

- Forebygge yderligere forringelse og beskytte og forbedre vandøkosystemers tilstand,
- Fremme bæredygtig vandanvendelse baseret på langsigtet beskyttelse af tilgængelige vandressourcer,
- Sikre en udvidet beskyttelse og forbedring af vandmiljøet,
- Sikre en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet,
- Bidrage til at afbøde virkningerne af oversvømmelser og tørke<sup>35</sup>.

Direktivets artikel 2 fastlægger de definitioner, som direktivet gør brug af. Den nationale implementering behøver ikke nødvendigvis være ordret, men den skal ske ved bestemmelser, hvis bindende virkninger ikke kan misforstås, og de skal være tilstrækkelig specifikke, så retssikkerhedsprincippet ikke bliver anfægtet<sup>36</sup>.

Direktivet fastslår en definition for forurening:

*”direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer eller varme til luft, vand eller jord, der kan skade menneskers sundhed eller kvaliteten af vandøkosystemer eller terrestriske økosystemer, som er direkte afhængige af vandøkosystemer, eller medføre skade på materielle værdier eller forringelse eller forstyrrelse af naturfaciliteter og anden legitim anvendelse af miljøet”<sup>37</sup>.*

---

<sup>34</sup> Vandrammedirektivet, artikel 10 (2) (a-c)

<sup>35</sup> Vandrammedirektivet, artikel 1 (a-d)

<sup>36</sup> C-648/13, Kommissionen mod Polen

<sup>37</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 33

Derudover foretages der en opdeling i farlige stoffer<sup>38</sup>, prioriterede stoffer<sup>39</sup> og forurenende stoffer<sup>40</sup>.

Der fokuseres primært på kvaliteten af vandet, men der skal også iagttages foranstaltninger vedrørende mængden af vandet for at sikre en samlet god kvalitet<sup>41</sup>.

De to primære sondringer i direktivet er sondringen mellem overfladevand og grundvand. Overfladevand er defineret i direktivet som værende:

*”Indvand bortset fra grundvand, overgangsvande og kystvande, undtagen med hensyn til kemisk tilstand, hvor det også omfatter territorialfarvande”*<sup>42</sup>.

Grundvand er defineret som værende:

*”Alt vand under jordoverfladen i den mættede zone og i direkte kontakt med jorden eller undergrunden”*<sup>43</sup>.

Vandrammedirektivet fastlægger en række forpligtelser, som de enkelte medlemsstater skal have gennemført inden for visse tidsgrænser.

### 2.2.2 Etablering af vandområdedistrikter

Vandrammedirektivets regulering sker gennem geografisk afgrænsning af områder, og udpegning af kompetente myndigheder, der skal koordinere deres forvaltning af vandressourcerne og derved beskytte mod forurening. Det indledende skridt ved implementeringen af vandrammedirektivet var derfor at afgrænse de enkelte vandopløbslande og henlægge disse under særskilte vandområdedistrikter, jf. vandrammedirektivet artikel 3(1). Vandopløbslande er defineret som:

---

<sup>38</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 29

<sup>39</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 30

<sup>40</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 31

<sup>41</sup> Vandrammedirektivet, præambelbetragtning 19

<sup>42</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 1

<sup>43</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 2

*”Landområde, hvorfra al overfladeafstrømning løber gennem en række mindre og større vandløb og eventuelt søer ud til havet i én enkelt flodmunding eller ét enkelt delta”<sup>44</sup>.*

Det er muligt at kombinere små vandopløbslande eller at lægge små vandopløbslande til større<sup>45</sup>.

Vandområdedistrikt er defineret som:

*”Et land- og havområde bestående af et vandløbsopland eller flere tilstødende vandopløbslande sammen med det tilhørende grundvand og kystvand, som i artikel 3, stk.1, er fastlagt som hovedenhed for vandløbsoplandets forvaltning”<sup>46</sup>.*

Vandområdedistriktet vil derfor være den enhed, hvori de enkelte kvalitetskrav til vandet skal fastslås. Grundvandet skal også inkluderes i vandområdedistrikterne, idet de er en del af de formelle krav til vandområdeplanerne i artikel 13, samt at de indgår i basisanalyser<sup>47</sup>.

I forbindelse med afgrænsningen skulle medlemsstaterne fastlægge de rette ansvarlige myndigheder, der skulle anvende bestemmelserne i direktivet inden for hvert vandområdedistrikt, de havde fået tildelt. Det er her vigtigt at pointere, at afgrænsningen og udpegningen ikke kan adskilles<sup>48</sup>. Dette er nødvendigt, da der altid skal være en ansvarlig myndighed til at anvende vandrammedirektivet inden for myndighedens vandområdedistrikt.

Idet vandområdedistrikter er baseret på vandopløbslande og disse er skabt naturligt, respekterer flere af disse derfor ikke landegrænser. Medlemsstaterne skulle derfor etablere internationale vandområdedistrikter hvis nødvendigt, jf. vandrammedirektivets artikel 3(3). Det var i denne sammenhæng muligt at anmode Kommissionen om hjælp til henlæggelsen af de internationale vandområdedistrikter.

Når afgrænsningen og udpegningen var foretaget, skulle dette meddeles Kommissionen. Kommissionen fik derved en liste over alle de ansvarlige myndigheder senest seks mdr.

---

<sup>44</sup> Vandrammedirektivets artikel 2, nr. 13

<sup>45</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten*, side 394

<sup>46</sup> Vandrammedirektivets artikel 2, nr. 15

<sup>47</sup> Se afhandlingens afsnit 2.2.4

<sup>48</sup> C-516/07, Kommissionen mod Spanien

efter implementeringsfristen i vandrammedirektivets artikel 24<sup>49</sup>. De nødvendige oplysninger som Kommissionen skulle bruge, fremgår af direktivets bilag I.

### 2.2.3 *Miljømål*

Der er krav i vandrammedirektivet om at fastlægge miljømål for de enkelte vandområdedistrikter.

Kravene til vandrammedirektivets miljømål er delt op afhængigt af overfladevand, grundvand og stærkt modificerede vandområder<sup>50</sup>.

Klassificeringen af de enkelte miljømål beror på et klassesystem, hvor vandområdet får tildelt en klasse baseret på en række parametre fastlagt i direktivets bilag V.

#### 2.2.3.1 *God overfladevandstilstand*

God overfladevandstilstand er defineret som:

*”Den tilstand et overfladevandområde har nået, når både dets økologiske tilstand og dets kemiske tilstand i det mindste er ”god””.*<sup>51</sup>

Ved god kemisk tilstand er der et fokus på kemisk renhed, dermed indforstået at antallet af forurenende stoffer ikke må overstige de miljøkvalitetskrav, der er fastlagt i direktivets bilag IX<sup>52</sup>.

Ved god økologisk tilstand er der fokus på at vandområdet, på trods af menneskelige aktiviteter, har et rigt, balanceret og bæredygtigt økosystem<sup>53</sup>. Kravene til vandøkosystemet fremgår af direktivets bilag V. På baggrund af kravene i bilag V, bliver vandområdet tildelt en ud af fem klasser: høj, god, moderat, dårlig eller ringe<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Artikel 24 fastlægger tidsfristen for gennemførelse af medlemsstaternes nødvendige love og administrative bestemmelser til den 22. december 2003.

<sup>50</sup> Stærkt modificerede vandområder er en af undtagelsesbestemmelserne, hvad angår opnåelse af den overfladevandets gode vandmiljøtilstand. For en uddybning af stærkt modificerede vandområder, henvises der til afhandlingens afsnit 5.2

<sup>51</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 18

<sup>52</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 24

<sup>53</sup> Bell, Stuart m.fl.: *Environmental Law*, side 627

<sup>54</sup> Vandrammedirektivets bilag V, pkt. 1.2.

Kravene til medlemsstaterne i forhold til overfladevand er, jf. vandrammedirektivets artikel 4(1)(a):

- Iværksættelse af de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder,
- Opnåelse af god overfladevandstilstand senest 15 år efter datoen for direktivets ikrafttræden,
- Opnåelse af godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for stærkt modificerede områder senest 15 år efter datoen for direktivets ikrafttræden,
- Iværksættelse af de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med direktivets artikel 16(1) og (8), med henblik på en progressiv reduktion af forurening.

#### 2.2.3.2 God grundvandstilstand

Vandrammedirektivet har kun to klasser, hvad angår grundvandsklassifikation: god og dårlig<sup>55</sup>.

God grundvandstilstand er defineret som:

*”Den tilstand en grundvandsforekomst har nået, når både dens kvantitative og dens kemiske tilstand i det mindste er ”god””*<sup>56</sup>

En god kemisk tilstand skal opfylde betingelserne i tabel 2.3.2 i direktivets bilag V<sup>57</sup>. I tabel 2.3.2 er der henvist til vandrammedirektivets artikel 17(1), hvorved Europa-Parlamentet og Rådet vedtager specifikke foranstaltninger til forebyggelse og kontrol med grundvandsforurening. På baggrund af dette, er kvalitetskravene fastlagt i Direktiv 2006/118/EF (herefter ”Grundvandsdirektivet”). Det vil være dette direktiv, der henvises til vedrørende opfyldelse af kravet om god kemisk grundvandstilstand<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten*, side 414

<sup>56</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 20

<sup>57</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 24

<sup>58</sup> Se afhandlingens afsnit 2.3.

Ved god kvantitativ tilstand fokuseres der på, hvorvidt grundvandsforekomsten ligger så højt, at der ikke er tegn på, at den gennemsnitlige årlige indvinding over en lang periode overstiger den tilgængelige grundvandsressource<sup>59</sup>.

Kravene til medlemsstaterne i forhold til grundvand er, jf. vandrammedirektivets artikel 4 (b):

- Iværksættelse af de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge eller begrænse udledning af forurenende stoffer til grundvand og at forebygge forringelse af tilstanden af alle grundvandsforekomster,
- Opnåelse af god grundvandstilstand senest 15 år efter datoen for direktivets ikrafttræden,
- Iværksættelse af nødvendige foranstaltninger med henblik på at vende enhver væsentlig og vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af et hvilket som helst forurenende stof hidrørende fra menneskelige aktiviteter med henblik på en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet.

#### 2.2.4 *Basisanalyse*

Hver medlemsstat skulle sikre, at der for hvert vandområdedistrikt eller medlemsstatens del af et internationalt vandområdedistrikt, blev udarbejdet en såkaldt "basisanalyse", jf. vandrammedirektivets artikel 5(1). Der skulle dermed udarbejdes en analyse af vandområdedistriktets karakteristika samt en vurdering af menneskelige aktiviteter's indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand i overensstemmelse med de tekniske specifikationer i direktivets bilag II.

Endvidere skulle der udarbejdes en økonomisk analyse af vandanvendelsen i overensstemmelse med de tekniske specifikationer i direktivets bilag III. Dette er i forbindelse med dækning af alle omkostninger i forbindelse med forsyningsforpligtelser i henhold til forurener betaler-princippet<sup>60</sup>.

Disse analyser og vurderinger skulle være afsluttet senest fire år efter datoen for direktivets ikrafttræden<sup>61</sup>. Analysen var en forudsætning for udarbejdelse af

---

<sup>59</sup> Vandrammedirektivets bilag V, pkt. 2.1.1 med henvisning til artikel 2, nr. 27

<sup>60</sup> Vandrammedirektivet, artikel 9 (1)

<sup>61</sup> Afslutningsdatoen var derfor den 22. december 2004

indsatsprogrammer<sup>62</sup>, der skulle bruges til at reagere over for identificerede menneskeskabte belastninger på vandområdedistriktet.

### 2.2.5 *Vandområdeplaner og indsatsprogrammer*

Medlemsstaterne skulle udarbejde vandområdeplaner for hvert vandområdedistrikt inden for deres område, jf. vandrammedirektivets artikel 13(1). Minimumskravene til vandområdeplaner findes i vandrammedirektivets bilag VII. Der skulle blandt andet kortlægges beliggenhed og grænser for vandområdedistrikternes overfladevand og grundvand, samt laves et resume af signifikante belastninger og virkninger for overfladevandets og grundvandets tilstand fremkaldt af menneskelig aktivitet inden for distriktet. Vandområdeplanerne skulle offentliggøres senest den 22. december 2009, jf. vandrammedirektivets artikel 13(6). Derudover skulle vandområdeplanerne revideres og ajourføres senest den 22. december 2015 og derefter hvert sjette år, jf. vandrammedirektivets artikel 13(7).

Ligeledes skulle der udarbejdes et indsatsprogram for hvert vandområdedistrikt i forbindelse med dets vandområdeplan. Der er her tale om et indsatsprogram, hvori resultaterne for basisanalysen efter artikel 5 indgår, med henblik på opfyldelse af de mål, der er fastsat i henhold til artikel 4, jf. vandrammedirektivets artikel 11(1). I vandområdeplanerne skal indgå et resumé af de vedtagne indsatsprogrammer, jf. vandrammedirektivets bilag VII, pkt. 7.

Ved indsatsprogrammerne er der differentieret mellem grundlæggende foranstaltninger, der som minimum skal indgå i indsatsprogrammerne, jf. vandrammedirektivet artikel 11(3) og supplerende foranstaltninger, jf. vandrammedirektivets artikel 11(4). De grundlæggende direktiver der skal indgå, fremgår af vandrammedirektivets artikel 11(3)(a) med henvisning til direktivets bilag VI, del A. I forhold til supplerende foranstaltninger er der fastsat en ikke-udtømmende liste i direktivets bilag VI, del B.

I henhold til vandrammedirektivets artikel 11(7) skal indsatsprogrammerne være opstillet senest den 22. december 2009. Dette er overensstemmende med tidspunktet for offentliggørelsen af vandområdeplanerne. Derudover skal foranstaltningerne være operationelle senest 22. december 2012.

---

<sup>62</sup> Se afhandlingens afsnit 2.2.5



Hvis det er nødvendigt at revidere og ajourføre indsatsprogrammerne for at opnå de fastsatte miljømål, skal dette være gjort senest den 22. december 2015 og derefter hvert sjette år, jf. vandrammedirektivet artikel 11(8).

#### 2.2.6 *Tilføjelse til vandrammedirektivet*

Vandrammedirektivet fik tilføjet en ændring ved direktiv 2008/105/EF vedrørende miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken (herefter ”Vandpolitikdirektivet”). I denne blev medlemsstaternes forpligtelse til at indføre kontrolforanstaltninger uddybet, samtidig med at der blev tilføjet muligheden for at gøre brug af miljøkvalitetskrav for bestemte sedimenter og/ eller biota, jf. vandpolitikdirektivets artikel 2. Direktivet var en del af Kommissionens revision af de opstillede prioriterede og farlige stoffer som vandrammedirektivet indledningsvist opstillede i vandrammedirektivets bilag X.

#### 2.2.7 *Afsluttende om vandrammedirektivet*

Vandrammedirektivet er EU’s primære værktøj til at sikre gennemførelse af miljømål. Direktivet har over en periode på 13 år erstattet flere direktiver, jf. vandrammedirektivet artikel 22 (1 – 2). I det følgende vil der redegøres for to andre direktiver som har direkte indflydelse på landbruget, som er direkte forbundet med vandrammedirektivet og som vandrammedirektivet ikke har erstattet.

### 2.3 *Grundvandsdirektivet*

Direktiv 2006/ 188/ EF (herefter kaldet ”Grundvandsdirektivet”) fastsætter specifikke foranstaltninger til forebyggelse af og kontrol med forurening af grundvand, jf. grundvandsdirektivet artikel 1 (1). Dette sker med henvisning til vandrammedirektivets artikel 17 (1 – 2)<sup>63</sup>.

Oprindeligt var der allerede sikret regulering af grundvandet gennem direktiv 80/ 68/ EØF. Idet vandrammedirektivet, jf. dennes artikel 22 (2) ophævede dette direktiv med virkning fra den 22. december 2013, var der brug for at sikre kontinuitet af grundvandsbeskyttelsen, hvorfor dette direktiv blev vedtaget<sup>64</sup>. Der er i direktivet fastsat

---

<sup>63</sup> Se afhandlingens afsnit 2.2.3.2

<sup>64</sup> Grundvandsdirektivet, præambelbetragtning 13

bestemmelser til at håndtere overgangen mellem vedtagelsen af dette direktiv og ophævelsen af det forrige direktiv den 22. december 2013.

### *2.3.1 Identifikation af væsentlig og vedvarende opadgående tendens*

Ud fra en vurdering af grundvandets kemiske tilstand, jf. grundvandsdirektivet artikel 4 (2), skal medlemsstaterne identificere eventuelle væsentlige og vedvarende opadgående tendenser i koncentrationerne af forurenende stoffer og fastlægge udgangspunktet for at vende tendenserne, jf. grundvandsdirektivet artikel 5. Identifikationen sker som udgangspunkt ved hjælp af overvågningsprogrammer efter vandrammedirektivets bilag V, hvorpå man følger proceduren i grundvandsdirektivets bilag IV til at vende tendensen.

Bilag IV kan ændres for at tage hensyn til den videnskabelige og tekniske udvikling under hensyn til tidsplanen i vandrammedirektivets artikel 13(7), jf. grundvandsdirektivet artikel 8 (1). Dermed kan bilag IV tilpasses ved ajourføring af vandområdeplanerne den 22. december 2015 og derefter hvert sjette år.

For at nå målet om at forebygge eller begrænse udledning af forurenende stoffer til grundvandet, skal medlemsstaterne sikre, at vandrammedirektivets indsatsprogram omfatter yderligere foranstaltninger end nævnt i vandrammedirektivet, jf. grundvandsdirektivet artikel 6. Der skelnes her mellem stoffer i vandrammedirektivets bilag VIII der er klassificeret som farlige, hvorefter der skal tages alle nødvendige foranstaltninger til at hindre udledning af disse, jf. grundvandsdirektivet artikel 6 (1)(a) og stoffer der ikke anses for at være farlige i henhold til vandrammedirektivets bilag VIII, hvorefter der skal igangsættes foranstaltninger for at begrænse udledning, således at disse stoffer ikke medfører en forringelse eller væsentlig og vedvarende opadgående tendens i grundvandets koncentration af stoffet, jf. grundvandsdirektivet artikel 6 (1)(b). Forskellen ligger således i, at farlige stoffer skal hindres udledning, mens ikke-farlige stoffer skal begrænses mest muligt, så grundvandet ikke bliver kompromitteret.

En afsluttende kommentar til grundvandsdirektivet er, at denne lader til at være udstedt med det formål at complimentere vandrammedirektivet, idet denne fastsætter yderligere krav til vandrammedirektivets krav om vandområdeplaner og indsatsprogrammer. Direktivet kan således ikke stå alene, og en eventuel analyse vil skulle inddrage vandrammedirektivets og grundvandsdirektivets forpligtelser samlet.

## 2.4 *Nitratdirektivet*

Direktiv 91/ 676/ EØF (herefter ”Nitratdirektivet”) er et af de få direktiver, der ikke er blevet ophævet ved vandrammedirektivet.

Nitratdirektivet har til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art, jf. nitratdirektivet artikel 1.

Direktivets formål er således ikke at hindre brugen af nitrater i landbruget, eftersom det er fastslået, at der er et behov for at benytte kvælstofholdig kunst- og husdyrgødning<sup>65</sup>. Derimod er formålet at etablere foranstaltninger til kontrol med de problemer, der kommer fra intensivt husdyrbrug og dermed at forebygge forurening på baggrund af nitrater.

### 2.4.1 *Kortlægning af forurenede og potentielt forurenede vand*

Medlemsstaternes indledende forpligtelse er at kortlægge vand, der er berørt af forurening, og vand der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes de nødvendige foranstaltninger, jf. nitratdirektivet artikel 3 (1). En sådan kortlægning skal ske i overensstemmelse med kriterierne i direktivets bilag I. Der skal lægges vægt på, hvorvidt drikkevand indeholder en højere nitratkoncentration end tilladt, hvorvidt grundvandet aktuelt indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter eller potentielt kan nå de mængder eller hvorvidt naturlige ferskvandssøer, flodmundinger eller lignende er næringssaltholdigt<sup>66</sup>.

Kortlægningen har relevans for direktivets pligt til at udarbejde handlingsprogrammer til sårbare zoner. Direktivet giver mulighed for, at hele medlemsstatens nationale område bliver betragtet som én sårbar zone, hvorfor der kan udarbejdes et samlet handlingsprogram for hele det nationale område, jf. nitratdirektivet artikel 3(5).

Den oprindelige udpegelse af sårbare zoner skulle ske to år efter meddelelsen af dette direktiv og meddeles Kommissionen inden for seks mdr. af udpegelsen, jf. nitratdirektivet artikel 3 (2). Medlemsstaterne skal tage listen med sårbare zoner op til fornyet overvejelse hvert fjerde år samt ændre eller supplere den i henhold til forandringer og ændrede

---

<sup>65</sup> Nitratdirektivet, præambelbetragtning 3

<sup>66</sup> Nitratdirektivet, bilag I

faktorer, jf. nitratdirektivet artikel 3(4). Disse ændringer skal meddeles Kommissionen senest seks mdr. efter ændringerne.

#### 2.4.2 *Kodekser for godt landmandskab*

Medlemsstaterne skal udarbejde en eller flere kodekser for godt landmandskab, som landmænd på frivillig basis kan vælge at følge, og hvis formål er at nedbringe nitratforurening, jf. artikel 4(1)(a). Kodekset skal udarbejdes i overensstemmelse med direktivets bilag II(A), hvorfor der er visse punkter, som kodekserne skal indeholde. Dette inkluderer bl.a. perioder, hvori gødning til jorden er uhensigtsmæssig, samt fremgangsmåder for tilførsel af både kunstgødning og husdyrgødning, hvorved udvaskningen af næringsalte i vandet holdes på et acceptabelt niveau.

Ud over dette skal medlemsstaterne, hvor det er nødvendigt, indføre et program, hvis formål er uddannelse og information af landbrugerne, til at fremme anvendelsen af kodekserne, jf. nitratdirektivet artikel 4(1)(b).

#### 2.4.3 *Nitrathandlingsprogrammer*

Medlemsstaterne skal udarbejde nitrathandlingsprogrammer for deres sårbare zoner, hvori der tages hensyn til foreliggende videnskabelige og tekniske data og miljøbetingelserne i de relevante områder, jf. nitratdirektivet artikel 5 (1-3). I handlingsprogrammerne skal indgå foranstaltningerne i bilag III samt de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er overflødiggjort af foranstaltninger i bilag III, jf. nitratdirektivet artikel 5 (4).

Bilag III er de minimumsforanstaltninger, som handlingsprogrammerne skal indeholde. I denne fastslås det bærende princip for brug af nitrat i et område, hvorefter der skal være ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning, jf. nitratdirektivet bilag III (1)(3). Der er tale om en dynamisk beregning, idet der her skal tages hensyn til bl.a. årstiden og jordens unikke mulighed for at optage nitrat på baggrund af dennes hældning, jordbundsforhold m.v.

Samlet set skal disse foranstaltninger sikre, at de mængder husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug, jf. nitratdirektivet bilag III (2).

Foranstaltninger skal ses i forbindelse med direktivets formål om at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art. Foranstaltningerne skal således være på plads, inden husdyrbruget er iværksat. En ordning om yderligere afgifter som følge af overskridelse af gødningsnormer er således ikke tilstrækkeligt, da dette blot er en bekræftelse på, at forurening allerede er sket<sup>67</sup>.

Hvis det fra starten eller på baggrund af erfaringer i forbindelse med gennemførelsen af handlingsprogrammerne konstateres, at handlingsprogrammerne ikke er tilstrækkelige til at nå målene fastlagt i artikel 1, skal medlemsstaterne træffe supplerende eller skærpede foranstaltninger til at sikre, at formålet opnås, jf. nitratdirektivet artikel 5 (5). Derudover skal handlingsprogrammerne gennemgås og, hvis nødvendigt, revideres hvert fjerde år, jf. nitratdirektivet artikel 5 (7).

I forbindelse med kontrollen af handlingsprogrammernes effektivitet, skal der etableres overvågningsprogrammer, jf. nitratdirektivet artikel 5 (6). Derudover skal der ske overvågning på baggrund af prøveudtagninger i overensstemmelse med direktivets artikel 6.

### **3. Indledende danske implementering**

#### **3.1 *Den danske implementering af vandrammedirektivet og grundvandsdirektivet***

Danmarks oprindelige implementering af vandrammedirektivet og grundvandsdirektivet skete gennem vedtagelsen af lov nr. 1150 af 17. december 2003 (herefter ”Miljømålsloven”), hvorved implementeringsfristen i vandrammedirektivets artikel 24 således var overholdt<sup>68</sup>.

Loven havde til formål at fastlægge rammerne for beskyttelsen af overfladevand og grundvand samt for planlægning inden for de internationale naturbeskyttelsesområder, jf. miljømålslovens § 1.

Til dette formål skulle der udarbejdes vandplaner, jf. miljømålslovens § 3, samt at forringelse af overfladevandområder og grundvandsforekomster skulle forebygges i

---

<sup>67</sup> C-322/00, Kommissionen mod Holland, præmis 49.

<sup>68</sup> Se fodnote 48

overensstemmelse med direktivet, jf. miljømålslovens § 11. Der skulle senest den 22. december 2015 været opnået en god tilstand for alt overfladevand og grundvand, jf. miljømålslovens § 12 med undtagelse af de i direktivet hjemlede undtagelser, jf. miljømålslovens §§ 15-20<sup>69</sup>.

Vanddistriktsmyndighederne var frem til kommunalreformen i 2007 de danske amter. Efter kommunalreformen overtog miljøministeriet rollen som vanddistriktsmyndighed<sup>70</sup>.

Efter vandrammedirektivet skulle vandområdeplanerne offentliggøres senest ni år efter direktivets ikrafttræden, hvorfor Danmark skulle have udarbejdet vandområdeplaner senest den 22. december 2009, jf. vandrammedirektivet artikel 13(6).

Til at forebygge forringelse af overfladevand og grundvand blev der udarbejdet to politiske aftaler i 2009 og 2010 ved navn ”grøn vækst”. Disse skulle etablere virkemidlerne, som den første generation af vandområdeplaner skulle agere på. Således blev der skabt en markedsbaseret regulering, hvori der blev etableret 50.000 hektar sprøjte-, gødnings og dyrkningsfrie randzoner. Disse blev etableret med hjemmel i lov nr. 591 af 14. juni 2011 (herefter randzonenloven).

Således fremgik det af randzonenlovens § 1 at:

*”Der må i landzone ikke foretages gødskning og anden jordforbedring, sprøjtning, dyrkning eller anden jordbearbejdning i en randzone på indtil 10 m, jf. stk. 4, fra bredden af de åbne vandløb og søer med et overfladeareal på mere end 100 m<sup>2</sup>”*

Det var tiltænkt, at der skulle gøres brug af en europæisk kompensationsordning til at tilfredsstille landmændene ved inddragelse af landbrugsarealerne:

*”Samtidig med denne lovs ikrafttræden indføres en støtteordning til kompensation af de landbrugere, der som følge af loven skal udlægge randzoner på landbrugsarealer. Støtteordningen skal gennemføres under landdistriktsprogrammet med hjemmel i lov nr. 316 af 31. marts 2007 om udvikling af landdistrikterne (landdistriktsloven) og i RFO*

---

<sup>69</sup> Undtagelserne er fastlagt i vandrammedirektivet, artikel 4 (3-7) og vil blive behandlet i afhandlingens kapitel 5

<sup>70</sup> <https://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/vandomraadeplaner/vandplaner-2009-2015/basisanalyse-20052006/>

*1698/2005 (landdistriktsforordningen), hvorved der kan ydes støtte til kompensation for pålagte forpligtelser iht. vandrammedirektivet/Natura 2000 direktiverne.”<sup>71</sup>*

### 3.1.1 Vedtagelse af vandområdeplanerne

Naturstyrelsen indgav først forslag til Danmarks vandplaner den 4. oktober 2010 med en offentlig høring frem til den 6. april 2011 i overensstemmelse med miljømålslovens § 29, stk. 3.

Idet Danmark ikke rettidigt vedtog sine vandområdeplaner, fremsendte Kommissionen en skrivelse den 4. juni 2010, hvorved Danmark havde mulighed for at redegøre for den manglende overholdelse af vandrammedirektivets artikel 13(6)<sup>72</sup>. Danmark besvarede skrivelsen med, at den endelige udgave af vandområdeplanerne kunne forventes sendt til Kommissionen i løbet af 2011<sup>73</sup>. Eftersom denne udmelding var en anerkendelse af, at Danmark ikke havde overholdt vandrammedirektivets frister, anlagde Kommissionen søgsmål mod Danmark for overtrædelse af vandrammedirektivet.

Grundet de mange høringssvar og indsigelser mod forslagene, udarbejdede Naturstyrelsen et justeret forslag med omfattende ændringer af miljømål og indsatsprogrammerne for de omfattede vandløb. Det reviderede udkast blev sendt i høring i perioden 3. december til 10. december 2011 og blev i den sammenhæng offentligt annonceret i aviser samt på Naturstyrelsens hjemmeside. Herefter blev den første generation af vandplaner vedtaget den 22. december 2011 med en frist for at indgive en klage over vedtagelsen til Naturstyrelsen senest den 19. januar 2012. På baggrund af de vedtagne vandområdeplaner hævede Kommissionen sit søgsmål den 27. februar 2012<sup>74</sup>.

Imidlertid modtog Natur- og miljøklagenævnet et meget stort antal klager på baggrund af de vedtagne vandplaner, hvorfor man valgte at tage udvalgte klager op til principiel

---

<sup>71</sup> Lovforslag som fremsat nr. 158 af 24. februar 2011

<sup>72</sup> C-190/14, Kommissionen mod Danmark

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

behandling, jf. miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1<sup>75</sup>. Disses indhold vil behandles straks nedenfor.

#### *3.1.1.1 Vedtagelse efter miljømålslovens frister*

Det blev gjort gældende af klager, at eftersom vandområdeplanerne var vedtaget efter fristen i vandrammedirektivet, var de automatisk ugyldig. Dette argument forekommer absurd i betragtning af, at hvis dette var retsvirkningen, ville det ikke være muligt at vedtage nye vandområdeplaner før den næste 6-årige planperiode trådte i kraft, hvorfor Danmark ikke ville have mulighed for at afhjælpe et direktivbrud i seks år. Dette argument var derfor ikke nok til at medføre vandområdeplanernes ugyldighed, hvilket Natur- og miljøklagenævnet også kommer frem til<sup>76</sup>.

#### *3.1.1.2 Annoncering*

I forbindelse med den supplerende høring blev der indgivet annoncer i adskillige aviser samt på naturstyrelsens hjemmeside. Klager gjorde gældende, at der ikke var blevet brugt tilstrækkeligt med aviser i forbindelse med annonceringen. Natur- og miljøklagenævnet kunne ikke give klager medhold i dette.

#### *3.1.1.3 Orientering af lodsejere – forvaltningslovens § 19 vedr. partshøring*

Klager argumenterede for, at vandområdeplanerne var så indgribende, at hver enkelt lodsejer burde have været hørt som part i sagen i medfør af forvaltningslovens § 19.

Spørgsmålet gik dermed på, hvorvidt klagerne havde en væsentlig og individuel interesse i sagens afgørelse og udfald, da det er denne vurdering, der ligger til grund for, hvorvidt man er part i en forvaltningsafgørelse. I modsat fald ville dette argument falde på forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, hvorved partshøring ikke er påkrævet, hvis afgørelsen vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt ville være forbundet med væsentlige vanskeligheder.

---

<sup>75</sup> Der er både foretaget en afgørelse på baggrund af en klage fra tre landmænd (MAD 2012.3314) samt fra Danmarks naturfredningsforening (MAD 2012.3329). Natur- og miljøklagenævnets argumenter er dog ens for begge, hvorfor afgørelserne vil blive behandlet samlet.

<sup>76</sup> Dette spørgsmål blev behandlet særskilt i sagen MAD 2012.2298 på baggrund af en klage fra Danmarks Sportsfiskerforbund. Argumentationen er gentaget i MAD 2012.3314 samt 2012.3329



Ultimativt fandt Natur- og miljøklagenævnet, at der godt kunne være nogen berørte af vandområdeplanerne med en væsentlig og individuel interesse, men at der blandt klagerne ikke var nogen, hvis interesse var individualiseret i forhold til andre berørte lodsejere. Argumentet kunne således ikke tages til følge.

#### *3.1.1.4 Var der tale om nye vandområdeplaner?*

Klagerne argumenterede for, at der var foretaget så væsentlige ændringer i vandområdeplanerne mellem den 6. april 2011 og den 3. december 2011, at der var tale om nye vandområdeplaner. Hvis det var tilfældet, skulle man gentage høringsproceduren i miljømålslovens, jf. miljømålslovens § 30:

*”Hvis der i forbindelse med vedtagelsen af den endelige vandplan foretages ændringer af det offentliggjorte forslag, som på væsentlig måde berører andre myndigheder eller borgere end dem, der ved indsigelse har foranlediget ændringen, kan vedtagelsen af vandplanen ikke ske, før de pågældende har haft lejlighed til at udtale sig. Miljøministeren fastsætter en frist herfor. Hvis ændringen er så omfattende, at der reelt foreligger et nyt forslag til vandplan, skal proceduren i §§ 28, 29 og 31 følges.”*

Ultimativt fandt flertallet i Natur- og miljøklagenævnet, at ændringerne ikke var omfattende nok til, at der var tale om et nyt sæt vandområdeplaner.

#### *3.1.1.5 Supplerende høring*

Klager anførte, at høringssystemet var meget kompliceret, hvorfor det var svært at afgive høringssvar under den supplerende høring, henset til at man skulle sammenligne planforslagene for at forstå de enkelte forskelle. Natur- og miljøklagenævnet henviste dog til, at det var muligt via kortbilag at få vist, hvad der for de enkelte ejendomme fremgik af ændringer blandt forslagene. Påstanden blev derfor ikke taget til følge.

#### *3.1.1.6 Frist på otte dage i forbindelse med den supplerende høring*

Idet berørte lodsejere kun havde mellem den 3. december 2011 og 10 december 2011 til at udtale sig om ændringerne, var der ikke umiddelbart nok tid til at sætte sig ind i ændringerne, og hvad de indebar.

Natur- og miljøklagenævnet fandt, at en frist på otte dage måtte anses for en utilstrækkelig frist til at komme med en begrundet udtalelse. Herudover var der tale om en væsentlig

mangel, da det ikke kunne udelukkes, at der kunne være fremkommet relevante argumenter og informationer om indholdet af vandplanerne, hvis der havde været fastsat en længere frist.

På baggrund af ovenstående valgte Natur- og miljøklagenævnet den 6. december 2012 at ophæve afgørelsen om at vedtage vandområdeplanerne, hvorefter sagerne blev hjemvist til fornyet behandling i Naturstyrelsen.

### *3.1.1.7 Afsluttende om vandområdeplanerne*

Idet Vandområdeplanerne var blevet ophævet og der ikke var udarbejdet nye vandområdeplaner, erkendte Danmark over for Kommissionen, at de vandområdeplaner som medførte ophævelsen af det oprindelige søgsmål, var trukket tilbage. På den baggrund blev Danmark den 6. november 2014 dømt for overtrædelse af vandrammedirektivet<sup>77</sup>.

De første vandområdeplaner blev først vedtaget i slutningen af 2015 og blev opretholdt indtil den næste generation af vandområdeplaner trådte i kraft den 27. juni 2016<sup>78</sup>.

I forbindelse med den næste generation af vandområdeplaner vedtog man lov nr. 1606 af 26. december 2013 om vandplanlægning (herefter ”Vandplanlægningsloven”). Loven havde til formål at erstatte miljømålsloven, idet denne kun skulle gælde for den første generation af vandområdeplaner, jf. vandplanlægningslovens § 39, stk. 1 og 2<sup>79</sup>. Der blev i forbindelse med vandplanlægningsloven gjort fremskridt for at forebygge den langvarige proces med den første generation af vandområdeplaner. Dette indebærer f.eks. at miljøministeren senest tre år før hver planperiode skulle offentliggøre et udkast til et arbejdsprogram, hvorved man kunne orientere sig om arbejdsprocessen af vandområdeplanen samt en redegørelse for høringsprocessen, jf. vandplanlægningslovens § 27, stk. 2<sup>80</sup>.

### *3.1.2 Problemer med randzonenloven*

Eftersom vandområdeplanerne blev ophævet ved Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse, kunne Kommissionen ikke godkende kompensationsordningen, hvorfor Danmark i første

---

<sup>77</sup> C-190/14, Kommissionen mod Danmark

<sup>78</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervs miljøretten*, side 391

<sup>79</sup> lov nr. 1606 af 26. december 2013 om vandplanlægning

<sup>80</sup> Ibid.

omgang var afskåret fra at opnå EU-støtte ved inddragelse af landmændenes jord til randzoner<sup>81</sup>.

Kommissionens godkendelse forudsatte, at de efterfølgende vedtagne vandområdeplaner fik tillagt tilbagevirkende kraft, hvilket den daværende miljømålslov ikke havde hjemmel til at tildele<sup>82</sup>.

I stedet søgte man at opnå støtte gennem den dagældende forordning 1535/2007, hvori det var muligt at opnå en såkaldt *de minimis*-støtte, jf. dennes artikel 3. Denne støtte havde dog et loft på 7.500 euro. Mange landmænd blev mødt med dette loft, idet støtten også kom i brug i tilfælde af ansættelse af nye medarbejdere ved sygdom. Yderligere støtte i forbindelse med anlæggelse af randzoner var således ikke mulig<sup>83</sup>.

Derudover var der juridiske problemstillinger forbundet med hvilke vandløb, der var omfattet af randzonenloven. Forvirringen medførte, at fødevareministeren i en pressemeddelelse udtalte:

*”Nu påtager jeg mig ansvaret og giver landmændene et fjumreår. Ingen landmand skal have ødelagt nattesøvnen pga. tvivl om randzonerne. Derfor giver jeg en garanti for, at der ikke vil blive bødestrafte det første år, med mindre man fuldstændigt åbenlyst har valgt at ignorere loven”*<sup>84</sup>

Idet problemet med hvilke randzoner der var omfattet, var til stede ved den efterfølgende ministers embede, gav hun udtryk for samme holdning som sin forgænger:

*”Jeg har derfor besluttet, at landmænd, der uforsætligt overtræder randzonenloven, fordi de har været i berettiget tvivl, heller ikke efter 1. september 2013 vil blive pålagt bøde. Jeg agter at fortsætte denne praksis så længe, der er tvivl om, hvor der skal udlægges randzoner.”*<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Se afhandlingens afsnit 3.1

<sup>82</sup> TfL 2015.247: Kan randzonenloven håndhæves? – Efter frifindelsen af to landmænd for overtrædelse af randzonenloven, af Peter Pagh

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid.

Forvirringen førte til en ændring af randzonenloven ved lov nr. 726 af 25. juni 2014, hvori de enkelte former for vandløb, for hvilke randzonenloven omfattede, blev præciseret. Randzonenlovens § 1 lød herefter sådan:

*”Der må i landzone ikke foretages gødskning og anden jordforbedring, sprøjtning, dyrkning eller anden jordbearbejdning i en randzone på indtil 10 m, jf. stk. 4, fra bredden af de åbne vandløb og søer med et overfladeareal på mere end 100 m<sup>2</sup>,*

*der er klassificeret som offentlige efter § 9 i lov om vandløb,*

*der er beskyttet efter § 3 i lov om naturbeskyttelse,*

*der er omfattet af kravet om 2-meterbræmmer i § 69, stk. 1, i lov om vandløb, eller*

*for hvilke der er fastsat miljømål i*

*de statslige vandplaner vedtaget i medfør af miljømålsloven eller*

*bekendtgørelser om miljømål udstedt i medfør af lov om vandplanlægning.”*

Det fremgår af lovbemærkningerne, at ændringen var for at gøre det klart, hvilke vandløb der var omfattet, idet:

*”For så vidt angår randzonenlovens anvendelsesområde foreslås det, at der fremover kun stilles krav om randzoner langs vandløb og større søer, som efter anden lovgivning er beskyttede eller udpegede på grund af deres miljø-, natur- eller samfundsmæssige værdi. Ændringen foretages for at afhjælpe jordbrugernes tvivl om hvilke vandløb og søer, der udløser krav om udlægning af randzoner.”<sup>86</sup>*

Ændringen medførte imidlertid, at det oprindelige krav om 50.000 hektar randzoner blev reduceret til 25.000, hvilket allerede blev bekræftet i lovbemærkningerne til lovændringen:

*”Det vurderes, at der hermed sker omtrent en halvering af de arealer, der bidrager til randzonernes effekt, og dermed også omtrent en halvering af de miljø- og naturmæssige effekter af udlægning af randzoner.”<sup>87</sup>*

---

<sup>86</sup> Lovforslag som fremsat, nr. 199 af 13. maj 2014

<sup>87</sup> Lovforslag som fremsat, nr. 199 af 13. maj 2014

Det hele kulminerede i Holstebro byrets dom af 11. maj 2015 i sag 7-2551/2013. To landmænd var tiltalt for overtrædelse randzonenlovens § 1. Den pågældende straffesag var et udtryk for alle de ovenstående problemstillinger:

*” Da kompensationsordningen efter landdistriktsordningen bortfaldt som følge af den afgørelse, der blev truffet i Natur- og Miljøklagenævnet den 6. december 2012, opstod der yderligere tvivl om, hvorledes der skulle forholdes med hensyn til loven.*

*Der har i relation til den første randzonenlov således været mange usikkerhedsfaktorer, og på denne baggrund finder retten, at der fra de tiltaltes side alene er udvist en så ringe grad af uagtsomhed, at det er betænkeligt at anse de tiltalte for skyldige.*

*Ved vurderingen heraf er det også taget i betragtning, at det fra myndighedernes side blev tilkendegivet, at jordbrugerne kunne regne med, at der ikke ville blive pålagt bøder for det første år og også senere, så længe der var tvivl om, hvor der skulle udlægges randzoner.<sup>88</sup>” (forfatterens fremhævninger)*

Der kan således stilles tvivl om randzonenloven i praksis overhovedet havde bindende virkning, idet ovenstående forsvar umiddelbart kunne overføres til enhver overtrædelse af randzonenlovens forbud mod dyrkning. Det var efter al sandsynlighed også, hvad der førte til randzonenlovens ophævelse i forbindelse med vedtagelsen af Fødevarer- og landbrugspakken<sup>89</sup>.

### 3.2 Den danske implementering af Nitratdirektivet

Frem til 1998 var den danske kontrol med gødning primært fundet i handleplaner. Den første vandmiljøplan blev udarbejdet i 1987, men frem til 1998 var det ikke lykkedes at reducere nitratudledningen som forudsat i vandmiljøplanen<sup>90</sup>.

Den primære implementering af nitratdirektivet skete gennem lov nr. 472 af 7. januar 1998 om anvendelse af gødning mv. (herefter ”Gødningsanvendelsesloven”). Loven havde til formål at regulere jordbrugets anvendelse af gødning og fastsætte krav om

---

<sup>88</sup> <http://www.domstol.dk/Holstebro/nyheder/domsresumeer/Pages/Domisagomovertr%C3%A6delse-af-randzonenlovgivningen.aspx>

<sup>89</sup> Se afhandlingens kapitel 4

<sup>90</sup> <https://www2.mst.dk/udgiv/Publikationer/1998/87-7909-201-2/html/default.htm> , punkt 2.4

etablering af plantedække med henblik på at begrænse udvaskningen af kvælstof, jf. gødningsanvendelseslovens § 1.

Udgangspunktet for brug af gødning var, at registreringspligtige ikke måtte anvende mere kvælstof til gødningsformål end virksomhedens kvote tillod, jf. gødningsanvendelseslovens § 5. Den pågældende kvote blev beregnet som en samling af kvoterne for de enkelte marker, der blev beregnet på baggrund af markens størrelse, afgrøde, forfrugten og afgrødens kvælstofnorm.

Det centrale ved denne form for regulering var, at kvælstofnormen ikke var fastsat i loven, men skulle i stedet fastsættes af den pågældende minister, jf. gødningsanvendelseslovens § 6, stk. 3. Således fremgår det af lovbemærkningerne til gødningsanvendelseslovens § 6, at:

*”Afgrødernes kvælstofnormer, herunder korrektiver for udbytteregulering og for kvælstofprognosen, fastsættes som normerne for 1997/98 nedsat med et vægtet gennemsnit på 10 pct. Normerne for 1997/98 er fastsat efter den gennemsnitlige økonomisk optimale kvælstoftildeling”<sup>91</sup> (forfatterens fremhævelse)*

Der sås således en afvigelse fra nitratdirektivet. Nitratdirektivets bærende princip for brugen af nitrat sker ud fra ligevægtsprincippet, hvorved der skal være ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og gødskning<sup>92</sup>. Ved gødningsanvendelsesloven var der tale om, hvad der var den økonomisk optimale kvælstoftildeling, hvorfor der ikke som udgangspunkt blev taget hensyn til, hvor meget jorden kunne optage.

Bestemmelsen blev tilpasset ved ændringen af gødningsanvendelsesloven i 2004<sup>93</sup>, hvorved kvælstofnormen blev mere dynamisk i forhold til de pågældende jordbundsforhold. Således fremgår det af lovbemærkningerne:

---

<sup>91</sup> Lovforslag som fremsat nr. 58 af 16. april 1994

<sup>92</sup> Se afhandlingens afsnit 1.4.3

<sup>93</sup> Lov nr. 437 af 9. juni 2004

*”Normerne fastsættes ved, at de gennemsnitlige økonomisk optimale normer nedsættes til et niveau svarende til normerne for planperioden 1997/1998 nedsat med mindst 10 pct.”<sup>94</sup> (forfatterens fremhævelse)*

Dermed sås der en delvis hensyntagen til, hvor meget jorden kunne optage, men der sås stadigvæk ikke at være tale om en EU-konform implementering. Dette ses, idet der ikke var tale om en dynamisk beregning af ligevægten mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning, jf. nitratdirektivets bilag III (1)(3). I stedet tog man udgangspunkt i en allerede fastsat norm, hvorefter der skete en procentvis reduktion.

Ultimativt er de 10 %, hvad der som minimum skal trækkes fra, men ud fra konkrete vurderinger, er det muligt at fratække yderligere mængder nitrat.

### 3.2.1 *Kritik af de danske gødningsanvendelsesregler*

Kritikken af Danmarks brug af nitrater blev belyst i forbindelse med, at en landmand den 19. september 2012 blev dømt ved Retten i Hjørring for at overtræde gødningsanvendelsesloven ved at overgødske sine marker<sup>95</sup>. Landmanden ankede dommen til landsretten med påstanden om, at de danske gødningsregler var EU-stridige, idet princippet om hvad der er det økonomisk optimale ikke var EU-konformt, da denne blev pålagt unødigt pres som følge af den umiddelbart tilladte mængde i gødningsanvendelsen fratrukket 18 %. Landsretten fandt i den pågældende sag ikke grundlag for at fastslå, at dette var tilfældet, idet den anførte, at nitratdirektivet er et minimumsdirektiv, hvorved medlemsstaterne har mulighed for at indføre strengere krav hvis det er nødvendigt. Tillige anførte landsretten:

*” I besvarelsen af en forespørgsel fra daværende medlem af Europa-Parlamentet Dan Jørgensen i 2011 har Kommissionen i overensstemmelse hermed anført, at den »på nuværende tidspunkt« intet bevis havde for, at den danske gødningsnorm ikke skulle være forenelig med nitratdirektivets princip om afbalanceret gødskning.*

---

<sup>94</sup> Lovforslag som fremsat nr. 239 af 29. april 2004

<sup>95</sup> U.2016.1658V

*Der er på denne baggrund heller ikke grundlag for at fastslå, at de danske regler er ugyldige som følge af manglende overholdelse af nitratdirektivets ligevægtsprincip.”*  
(forfatterens fremhævninger)

I forbindelse med den verserende sag ved Vestre Landsret, bad advokat Hans Sønderby Christensen dr. Jur. Peter Pagh om at udarbejde et notat vedrørende de danske gødningsnormer efter gødningsanvendelsesloven sammenhold med EU's nitratdirektiv<sup>96</sup>. Peter Pags principielle spørgsmål i notatet var således:

*”...om den økonomisk optimale gødningstilførsel fratrukket mindst 10 % modsvarer ligevægtsprincippet, der som anført i samme dom skal sikre, at der ikke tilføres større mængder gødning, end afgrøden har behov for”<sup>97</sup>.*

Som udgangspunkt er han enig i, at der er tale om et minimumsdirektiv, hvorfor det står medlemsstaterne frit for at vedtage strengere regler end oprindeligt fastsat.

Dog er hvad der er økonomisk optimalt ikke nødvendigvis det samme som, at afgrøderne får tilført præcist samme mængder nitrat, som de maksimalt kan optage, idet tilførslen er baseret på normer fratrukket procenter. Der kan således opstilles to scenarier med den danske regulering:

Hvis afgrøderne får tilført mere, end hvad de maksimalt kan optage, vil dette medføre en overtrædelse af nitratdirektivet, idet der dermed sker en udledning af nitrat, hvorved nitratdirektivets formål tilsidesættes<sup>98</sup>.

Hvis afgrøderne får tilført mindre, end hvad de maksimalt kan optage, vil dette som udgangspunkt ikke være i strid med nitratdirektivet, hvorfor medlemsstater kan fastsætte strengere regler, hvis dette er nødvendigt for at opnå de ønskede mål. Imidlertid vil en reduceret brug af nitrat på længere sigt medføre, at afgrøderne vil blive dårligere til at optage nitrat, hvorfor der vil skulle ske en yderligere reduktion i brugen af nitrat, idet der i modsat fald vil ske udledning til naturen. Ved dette scenarie vil den danske brug af nitrater være direktivstridigt, idet formålet med direktivet er at forebygge yderligere

---

<sup>96</sup> <https://baeredygtigtlandbrug.dk/2015/09/notatet/>

<sup>97</sup> <https://baeredygtigtlandbrug.dk/media/187222/notat-om-de-danske-goedningsnormer-efter-goedningsanvendelsesloven-sammenholdt-med-eus-nitratdirektiv-28-juli-2015-fra-professor-dr-jur-pete.pdf>

<sup>98</sup> Se afhandlingens afsnit 2.4



forurening, jf. nitratdirektivets artikel 1. Dette stemmer overens med Kommissionens udtalelse i ovennævnte afgørelse, hvori Kommissionen på daværende tidspunkt ikke kunne bevise en overtrædelse af direktivet.

### 3.3 *Afsluttende om Danmarks indledende implementering*

Ud fra ovenstående danner der sig et billede af, at Danmarks indledende implementering har været uklar. Dette sås i kraft af forvirringen om, hvilke vandløb som randzonerne skulle etableres ud fra.

Det dagældende princip for brug af nitrat var ikke baseret på EU's fortolkning, men i stedet Danmarks egen. Implementeringen bar således præg af modstridende interesser, eftersom de indledende regler for brug af nitrat lagde op til, at man fokuserede på den økonomiske indvinding, men implementeringen endte med at pålægge landmænd øgede byrder<sup>99</sup>. På baggrund af dette forsøgte regeringen at ændre sin tilgang til miljø og landbrug ved vedtagelsen af Fødevarer- og Landbrugspakken.

## 4. **Fødevarer- og Landbrugspakken**

Den 22. december 2015 lanceredes den danske Fødevarer- og Landbrugspakke. Baggrunden for denne var primært, at den danske vandbeskyttelse var kritiseret for at være generel og ikke tage hensyn til de konkrete dyrkningsområder, hvorfor der var tale om en overimplementering af EU's regler. En af de primære motiver bag Fødevarer- og Landbrugspakken var således at indføre et paradigmeskift for miljøreguleringen af landbruget, som i fremtiden skulle være målrettet og baseret på en vurdering af lokale behov, så der blev indsat foranstaltninger, hvor der var behov for det<sup>100</sup>.

Dette afstedkom flere ændringer i den nuværende lovgivning. Først og fremmest blev reduktionen i kvælstofnormer udfaset, hvorved denne skulle nedsættes med 2/3 i dyrkningssæsonen 2015/2016 og den resterende 1/3 i dyrkningssæsonen 2016/2017. Således følger det af lovbemærkningerne til gødningsanvendelseslovens ændring i 2016:

*” Formålet med lovforslaget er at skabe bemyndigelse til at påbegynde udfasningen af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer i forhold til det økonomiske optimum med*

---

<sup>99</sup> Se afhandlingens afsnit 3.2.1

<sup>100</sup> <https://mfvm.dk/landbrug/vaekst-eksport-og-arbejdspladser/foedevare-og-landbrugspakke/>

*henblik på at forøge råvaregrundlaget, således at fødevare- og landbrugssektoren gøres endnu bedre rustet til at øge eksporten, skabe mere vækst og beskæftigelse i samspil med natur og miljø.”<sup>101</sup>*

Det var således tiltænkt, at fordelingen stadigvæk skulle ske efter, hvad der var økonomisk optimalt, men at reduktionen skulle udfases.

Ud over dette blev randzonenloven ophævet. Det fremgår af lovbemærkningerne til loven om ophævelse, at dette var for at øge råvaregrundlaget til gavn for vækst og beskæftigelse i landdistrikterne<sup>102</sup>.

#### **4.1 Mulig forringelse af vandmiljøtilstanden**

Fødevare- og landbrugspakken modtog kritik ved dens indførelse, da den umiddelbart medførte en ringere vandmiljøtilstand end før dens tilblivelse. På baggrund af dette udtalte Bæredygtigt Landbrugs advokat, Hans Sønderby Christensen, i en artikel i 2016, at Danmarks reduktion af kvælstof i 30 år ikke blev sat over styr af en marginal forøgelse<sup>103</sup>.

Problemet med denne udtalelse er, at dette teknisk set er korrekt, men stadigvæk kan betragtes som en overtrædelse af vandrammedirektivets forpligtelser for de enkelte medlemsstater. Man er derfor nødt til at fastslå, hvad der forstås ved ”forringelse”<sup>104</sup> i henhold til vandrammedirektivet.

##### **4.1.1 Begrebet forringelse og forebyggelse af dette**

Både ved kravene til overflade- og grundvand i vandrammedirektivet er der et krav om at forebygge forringelse, hvorfor der både er en positiv og en negativ forpligtelse som følge af vandrammedirektivets artikel 4. Medlemsstaterne har en positiv forpligtelse til at opnå de ønskede miljømål. Derudover har medlemsstaterne en forpligtelse til ikke at godkende et enkeltprojekt, hvis dette kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladeområde, eller når det indebærer en risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for

---

<sup>101</sup> Lovforslag som fremsat nr. 68 af 20. november 2015

<sup>102</sup> Lovforslag som fremsat nr. 59 af 12. november 2015

<sup>103</sup> <https://baeredygtigtlandbrug.dk/2016/05/fup-eller-fakta-eller-foelelser/>

<sup>104</sup> Se afhandlingens afsnit 2.2.3.1 samt afhandlingens afsnit 2.2.3.2

overfladevand eller et godt økologisk potentiale<sup>105</sup> og god kemisk tilstand for overfladevand på den i direktivet fastsatte dato<sup>106</sup>.

Den negative forpligtelse har, udover ovennævnte afgørelse, været illustreret flere gange ved EU-domstolen. I Grækenland ønskede man at omlægge den græske Ancheloos-flod<sup>107</sup>. Spørgsmålet gik på, hvorvidt dette var i tilladt i henhold til vandrammedirektivet, på trods af at fristen for at offentliggøre vandområdeplaner endnu ikke var nået. EU-domstolen fastslog, at dette, som udgangspunkt, ikke var i strid med direktivets artikel 4 omkring miljømål, men at der var en risiko for, at det kunne medføre en forringelse:

*”Det skal imidlertid bemærkes, at de medlemsstater, som er adressater for et direktiv, mens fristen for dets gennemførelse løber, i henhold til Domstolens faste praksis skal afholde sig fra at vedtage foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det ved direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare. En sådan undladelsespligt, der påhviler samtlige nationale myndigheder, omfatter vedtagelsen af enhver generel eller specifik foranstaltning, der kan fremkalde en sådan fare.”<sup>108</sup> (forfatterens fremhævning)*

*”Medlemsstaterne skal således, selv inden den 22. december 2009, der er datoen for udløbet af medlemsstaternes frist i henhold til artikel 13, stk. 6, i direktiv 2000/60 for offentliggørelsen af vandområdeplaner, afholde sig fra at vedtage foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det ved direktivets artikel 4 foreskrevne resultat i alvorlig fare.”<sup>109</sup> (forfatterens fremhævning)*

Medlemsstaterne skal dermed afholde sig fra at godkende projekter, der kan forårsage forringelse af vandområdets miljøtilstand.

Spørgsmålet er herefter, hvad der kan kategoriseres som en forringelse, idet direktivet ikke definerer, hvad en forringelse indebærer. Spørgsmålet blev behandlet i forbindelse med uddybning af en tysk forbundsvandvej, hvorved der skulle ske en uddybning af

---

<sup>105</sup> Godt økologisk potentiale er relevant ved udpegning af et vandområde som værende stærkt modificeret. Dette vil blive behandlet i afhandlingens afsnit 5.2

<sup>106</sup> C-461/ 13, præmis 51.

<sup>107</sup> C-43/ 10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias

<sup>108</sup> Ibid. - præmis 57

<sup>109</sup> Ibid. - præmis 60

flodbunden<sup>110</sup>. Dette ville medføre ændringer i strømhastigheden og ændringer i vandets saltindhold. Man havde ved behandling af initiativet vurderet, at der ikke var tale om en forringelse af vandområdets tilstand, eftersom den samlede klassificering for vandområdet ikke ændrede sig, på trods af at enkelte parametre i vandrammedirektivets bilag V ville blive forringet. Spørgsmålet blev forelagt for EU-domstolen, der fastslog, at en forringelse ikke nødvendigvis betyder, at den samlede klassificering behøver at ændre sig:

*”Henset til samtlige foregående betragtninger skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at begrebet »forringelse af tilstanden« af et overfladevandområde i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at der foreligger en forringelse, når mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i dette direktivs bilag V falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement som omhandlet i bilaget allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en »forringelse af tilstanden« for et overfladevandområde i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i).”<sup>111</sup> (forfatterens fremhævnning)*

Konklusionen er baseret på flere faktorer. For det første er den samlede klassificering baseret på, hvilken af de opstillede parametre i direktivets bilag V der er ringest. At det kun er den samlede klassificering, der ikke må forringes ville betyde, at medlemsstaterne kunne sænke alle de andre individuelle parametre, uden at dette ville have nogen konsekvens for deres forpligtelser i henhold til vandrammedirektivet. Dette ville ultimativt stride mod vandrammedirektivets formål om at sikre en udvidet beskyttelse og forbedring af vandmiljøet.

For det andet ville direktivet miste sin betydning for alle vandområder, der befinder sig i den laveste klasse, eftersom det ikke er juridisk muligt for vandrammedirektivet at rumme en yderligere forringelse af den laveste klassificering. Dette ville i så fald stride imod direktivets formål, om at sikre en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet.

---

<sup>110</sup> C-461/13, Freie Hansestadt Bremen

<sup>111</sup> Ibid. - præmis 70

For det tredje ville det modsatte synspunkt medfører, at vandområder kan forringes til ”kun” at have en god tilstand, hvilket ikke er hensigten med direktivet, da man igen ønsker en kontinuerlig forbedring af vandøkosystemers tilstand.

Opsummerende virker denne konklusion overbevisende, henset til den usikkerhed der ellers ville være vedrørende, hvornår noget udgør en forringelse. Fortolkningen er i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet, idet man modsat ville kunne spekulere i, hvornår noget blev betragtet som en forringelse i direktivets forstand, uden at vide hvordan dette ville påvirke området økosystem eller kemiske balance.

Ultimativt er der tale om en ”forringelse” hvis blot et enkelt af parametrene oplyst i direktivets bilag V forringes.

#### 4.1.2 *Kommissionens pilotskrivelse*

I 2016 fremsendte Kommissionen en pilotskrivelse, idet Kommissionen havde fundet flere kritikpunkter i forbindelse med vedtagelsen af Fødevarer- og Landbrugspakken.<sup>112</sup>

I forbindelse med at Danmark på dette tidspunkt endnu ikke havde opnået ”god status” i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 4, var der dermed brug for skærpede midler for at nå det ønskede resultat i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 11(5), hvorved medlemsstaterne skal etablere skærpede foranstaltninger, såfremt det måtte findes, at de nugældende systemer ikke var tilstrækkelige. At Danmark valgte at reducere foranstaltningerne på trods af, at vi endnu ikke havde opnået de ønskede resultater, var derfor som udgangspunkt i strid med vandrammedirektivet.

Derudover var der flere kritikpunkter forbundet med initiativerne til at mindske udledning, idet de:

- Var baseret på et frivilligt efterafgrødeprogram, hvorfor det ikke var garanteret, at udledningen ville mindskes,
- Ikke tog indvirkningen på grundvandet med i beregningerne, eftersom man afventede status på geologiske undersøgelser af grundvandet, på trods af at man havde iværksat fødevarer- og landbrugspakken,

---

<sup>112</sup> EU PILOT 8540/16/ENVI

- Ikke havde fuldt ud implementeret de nødvendige tiltag for at mindske indvirkningerne på miljøet, på trods af at man allerede havde delvist løftet nitratnormreduktionen,
- Kun var etableret med det formål ikke at forringe vandets tilstand, på trods af at formålet med vandrammedirektivet inkluderer en progressiv reduktion af udledninger, jf. vandrammedirektivets artikel 1.

På baggrund af ovenstående fandt Kommissionen, at Fødevarer- og Landbrugspakken på daværende tidspunkt var i konflikt med vandrammedirektivets bestemmelser, idet:

- Ved ændringer over kort tid uden foranstaltninger til at modvirke den øgede udledning, er der dermed potentiale for, at vandkvaliteten kan blive kompromitteret,
- Strukturelle ændringer, hvorved man fokuserer på en mere målrettet regulering, ikke i sig selv medfører en nødvendig sikkerhed for at vandets kvalitet bliver opretholdt,
- Frivillige foranstaltninger garanterer ikke, at vandkvaliteten ikke forringes, idet disse afløser obligatoriske foranstaltninger.

Opsummerende illustrerer Kommissionens kritikpunkter inddragelsen af princippet om forebyggende indsats<sup>113</sup> samt forsigtighedsprincippet<sup>114</sup>. Der var således ikke taget alle nødvendige skridt for at forebygge forurening ved indgåelse af Fødevarer- og Landbrugspakken. Endvidere var der en usikkerhed over, hvilken indvirkning dette ville have på miljøet, eftersom der ikke var indhentet nødvendige data angående den potentielle forurening og foretaget ændringer over kort tid uden nødvendige foranstaltninger.

#### 4.1.3 *Afsluttende om fødevarer- og landbrugspakken/ Nuværende foranstaltninger*

På baggrund af Kommissionens overvejelser blev der indført krav om yderligere obligatoriske efterafgrøder<sup>115</sup>. Der er som udgangspunkt stadigvæk tale om en frivillig efterafgrødeordning, men denne suppleredes nu af krav om ekstra efterafgrøder<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> Se afhandlingens afsnit 2.1.2

<sup>114</sup> Se afhandlingens afsnit 2.1.1

<sup>115</sup> <https://mfvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/aftale-om-fremtidens-miljoeregler-for-landbruget/>

<sup>116</sup> <https://lbt.dk/nyheder/nyhed/nyhed/efterafgroeder-skal-beskytte-kyst-og-grundvand/>

På trods af tiltagene har NCE<sup>117</sup> udarbejdet en videnskabelig rapport, hvorved det, på baggrund af den nuværende tendens, kan udledes, at mængden af udledt gødning er væsentligt højere end forventet<sup>118</sup>. Dette underbygges yderligere af, at NOVANAs<sup>119</sup> rapport giver udtryk for, at Danmark udleder mere kvælstof end i tidligere år<sup>120</sup>.

På baggrund af ovenstående skal det vurderes, hvorvidt Danmarks nuværende status er EU-konformt, eller hvorvidt Danmark kan gøre brug af eventuelle undtagelsesbestemmelser i vandrammedirektivet til at muliggøre en overtrædelse af vandrammedirektivets krav.

## 5. Overholder Danmark på nuværende tidspunkt sine forpligtelser?

### 5.1 Øget udvaskning af nitrat

Som allerede nævnt var Danmarks indledende brug af nitrat baseret på princippet om det økonomisk optimale reduceret med mindst 10 %. Ved fødevarer- og landbrugspakken ses reduktionen at være blevet udfaset over flere perioder<sup>121</sup>.

I det fremsatte lovforslag til den nugældende gødningsanvendelseslov<sup>122</sup>, ses udgangspunktet for kvælstoffordelingen stadigvæk at være baseret på, hvad der er det økonomisk optimale:

*” Kvælstofnormerne, der fastsættes i gødskningsbekendtgørelsen for planperioden, er udtryk for en økonomisk optimal kvælstoftildeling og indstilles af det af Miljø- og Fødevarerministeriet nedsatte udvalg vedrørende kvælstofnormer, -prognoser og kvælstof i husdyrgødning (herefter Normudvalget). Økonomisk optimale kvælstofnormer er et udtryk for den mængde kvælstof, der giver det økonomisk optimale udbytte ved det gødningsniveau, hvor indtægten fra det ekstra udbytte lige netop kan betale den ekstra udgift til*

---

<sup>117</sup> Nationalt Center for miljø og energi

<sup>118</sup> DCE, videnskabelig rapport nr. 298: fremskrivning af emissioner

<sup>119</sup> Se afhandlingens afsnit 1.4

<sup>120</sup> <http://dce.au.dk/aktuelt/nyheder/nyhed/artikel/status-paa-danmarks-natur/>

<sup>121</sup> Se afhandlingens afsnit 4

<sup>122</sup> Lov nr. 338 af 2. februar 2019

*kvælstofholdig gødning. De økonomisk optimale normer fastsættes på baggrund af biologiske markforsøg, som undersøger sammenhængen mellem tilførsel af kvælstof og udbytte for den enkelte afgrøde. Denne sammenhæng justeres i forhold til en prisrelation mellem afgrødens afsætningspris og prisen på kvælstofholdig gødning”<sup>123</sup> (forfatterens fremhævnning).*

På trods af dette, inddrages ligevægtsprincippet i gødningsanvendelsesloven, idet en virksomheds samlede kvote for kvælstof skal korrigeres i henhold til jordens aktuelle indhold af plantetilgængeligt kvælstof ved vækstsæsonens start, der fastsættes i kvælstofprognosen for planperioden, jf. gødningsanvendelseslovens § 15, stk. 1<sup>124</sup>. Det er uddybet i lov-bemærkningerne, at:

*” Det er hensigten, at kvælstofprognosen fortsat fastsættes årligt, uanset om kvælstofnormerne ændres til at gælde for flerårige intervaller. Det følger af Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater der stammer fra landbruget (nitratdirektivet), at medlemsstaternes nitrathandlingsprogram skal indeholde foranstaltninger til begrænsning af tilførslen af gødning til jorden, som skal bygge på en ligevægt mellem bl.a. kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning svarende til mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren). Kvælstofprognosen vil derfor i overensstemmelse hermed skulle tage højde for den mængde af kvælstof, der er i jorden i slutningen af vinteren hvert år” (forfatterens fremhævninger)*

125

På baggrund af ovenstående, vil Danmarks nuværende fremgangsmåde ved brugen af nitrat således være i overensstemmelse med nitratdirektivet, idet nitratdirektivets bilag III vedrørende minimumsforanstaltninger er inkorporeret i loven og er refereret i lov-bemærkningerne<sup>126</sup>. Således er nitratdirektivets formål også opfyldt, i og med der er

---

<sup>123</sup> Lovforslag som fremsat nr. 147 af 31. januar 2019

<sup>124</sup> Lov nr. 338 af 2. april 2019

<sup>125</sup> Lovforslag som fremsat nr. 147 af 31. januar 2019

<sup>126</sup> Se afhandlingens afsnit 2.4.3



etableret foranstaltninger til at kontrollere de problemer, der opstår i landbruget. Problemet ved dette er kontrollen med, om foranstaltningerne opfylder deres formål.

Som allerede uddybet skal medlemsstater i henhold til nitratdirektivet udarbejde nitrat-handlingsprogrammer, hvorved der kan nedbringes og forebygges mod nitratudledning i vand<sup>127</sup>. De nuværende nitrathandlingsprogrammer er senest godkendt den 21. juni 2017, og det er heri, der fastsættes krav om efterafgrøder<sup>128</sup>. Det er ligeledes et krav, at hvis foranstaltningerne i nitrathandlingsprogrammet er utilstrækkelige, skal medlemsstaterne træffe supplerende eller skærpede foranstaltninger for at sikre, at målet nås, jf. nitratdirektivet artikel 5(5).

NOVANA har påpeget, at efterafgrøderne er utilstrækkelige, eftersom der er sket en forøgelse i udledningen siden vedtagelsen af Fødevarer- og Landbrugspakken<sup>129</sup>. Nitrathandlingsprogrammernes seneste ajourføring er den 21. juni 2017, hvorfor det virker logisk, at denne ikke indeholder tiltag til at modvirke den stigende mængde af kvælstof, eftersom den er ajourført før de tekniske rapporters udarbejdelse. På nuværende tidspunkt er det danske nitrathandlingsprogram derfor ikke i overensstemmelse med nitratdirektivet, idet der, på baggrund af den nuværende tendens, ikke er fastsat supplerende og virkende foranstaltninger til at vende udviklingen.

Der kan her drages en parallel til Tyskland og EU's afgørelse over medlemsstaten den 21. juni 2018<sup>130</sup>. I stævningen fremfører Kommissionen, at Tyskland ikke har implementeret nitratdirektivet korrekt, idet den tyske implementering:

*” med hensyn til princippet om en afbalanceret gødsning indeholder en beregning af gødningsbehovet, der ikke opfylder de faktiske behov for næringssalte for de enkelte kulturer, kravene i regionerne med forskellige jordbundsforhold og overholdelsen af gødskningens indflydelse på beskyttelsen af vandet, og tillader et overskud af næringssalte fra drifter på indtil 60 kg. N pr. hektar hvert år [jf. punkt 1, nr. 3), i bilag III til direktivet] ”  
(forfatterens fremhævelse)*

---

<sup>127</sup> Se afhandlingens afsnit 2.4.3

<sup>128</sup> <https://mst.dk/erhverv/landbrug/nitrathandlingsprogram/>

<sup>129</sup> Se afhandlingens afsnit 4.1.4

<sup>130</sup> C-543/16, Kommissionen mod Tyskland

Dette er blot et af Kommissionens anbringenderne, men fælles for anbringenderne er, at Tysklands brug af nitrat er baseret på normer og ikke på ligevægtsprincippet. Der kan derfor drages paralleller til Danmarks forrige implementering af nitratdirektivet, idet dette var baseret på normer fratrukket en vis procent afhængigt af forholdene.

I denne sag blev Tyskland dømt for at tilsidesætte sine forpligtelser vedr. forurening af nitrater over for landbruget, idet *”den ikke har vedtaget supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, efter af det blev konstateret, at foranstaltningerne i det tyske handlingsprogram var utilstrækkelige, og idet den ikke reviderede dette handlingsprogram.”*<sup>131</sup>.

Spørgsmålet er derfor, om situationen er direkte anvendelig over for Danmarks nuværende situation hvad angår implementering af nitratdirektivet.

Idet Danmarks nuværende gødningsanvendelseslov implementerer ligevægtsprincippet, og Fødevarer- og Landbrugspakken var et forsøg på en dynamisk regulering, hvorved formålet var at tage hensyn til de lokale forhold, er Danmarks nuværende situation således ikke overensstemmende med Tysklands. Dette baseres på Kommissionens ovenstående anbringender. Danmark udleder dog mere nitrat efter vedtagelsen af fødevarer- og landbrugspakken, i henhold til undersøgelsen af NOVANA.

Den øgede udledning er en reaktion af fødevarer- og landbrugspakken. Dog anfører NOVANAs rapport:

*” Øget dyrkning af efterafgrøder om efteråret er med til at give mindre udvaskning, men det er endnu for tidligt for forskerne at vurdere, om efterafgrøder fuldt ud kompenserer for den tilladte mergødning i 2016 og 2017.*<sup>132</sup>” (forfatterens fremhævelse)

Det kan derfor argumenteres for, at det ikke er muligt at fastslå definitivt, at de nuværende tiltag er utilstrækkelige, da efterafgrødernes kompenserende virkning først kan vurderes på et senere tidspunkt. En sådan fortolkning ville dog umiddelbart stride imod

---

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> <http://dce.au.dk/aktuelt/nyheder/nyhed/artikel/status-paa-danmarks-natur/>

forsigtighedsprincippet<sup>133</sup>, hvorefter sikkerhedsmæssige foranstaltninger ikke må udskydes med begrundelse i en videnskabelig usikkerhed.

Derudover blev det anført i stævningen af Kommissionen mod Tyskland, at:

*”Den tyske regerings regelmæssige henvisninger til den planlagte ændring af Düngeverordning (bekendtgørelsen om gødning) afhjælper ikke de tilsidesættelser af direktivets artikel 5, stk. 5 og 7, der gøres gældende. De omhandlede regler er nemlig hverken trådt i kraft ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist den 11. september 2014 eller derefter.*<sup>134</sup>” (forfatterens fremhævnings)

Der har således, ud fra Kommissionens synspunkt, været en grad af passivitet fra medlemsstatens side, i og med den ikke har formået at få ændret sin lovgivning til at reflektere nitratdirektivet bedre, på trods af at dette skulle være sket i 2014. Danmark har forsøgt at ændre lovgivningen til at reflektere nitratdirektivet bedre, hvorfor samme grad af passivitet ikke er til stede på nuværende tidspunkt. Det forekommer dog at være en farlig præcedens at sætte for Kommissionen, hvis man indirekte fastsætter en tidsgrænse for at reagere over for opadgående tendenser, hvad angår forurening. Der kan nå at ske uoprettelig skade på områdets biodiversitet, før man igangsætter foranstaltninger med henblik på at genoprette områdets naturlige balance. Ydermere ville medlemsstater muligvis kunne anse en tidsgrænse for at agere som en undtagelsesmulighed for opfyldelse af direktivets krav. Den rigtige fortolkning her vil derfor umiddelbart være, at graden af passivitet skal ses som et element i den samlede afgørelse, men kan ikke fortolkes som at fastsætte rammerne for en tidsgrænse, hvad angår iværksættelse af supplerende foranstaltninger.

På baggrund af ovenstående vurderes det derfor, at afgørelsen mod Tyskland ikke kan overføres direkte til Danmarks situation, men at problemstillingerne er nødvendige at overveje i forhold til Danmarks iagttagelse af eventuelle supplerende foranstaltning, heriblandt øgede efterafgrøder. Det er derfor ikke muligt at fastslå definitivt, at Danmark på nuværende tidspunkt overtræder nitratdirektivet.

---

<sup>133</sup> Se afhandlingens afsnit 2.1.1

<sup>134</sup> C-543/16, Kommissionen mod Tyskland

På trods af at det ikke er muligt at fastslå en overtrædelse af nitratdirektivet, kan udledningen dog være i strid med vandrammedirektivet og grundvandsdirektivet. Det fremgår af vandrammedirektivets bilag VIII, at stoffer der bidrager til eutrofiering<sup>135</sup>, er nogle af de mest forurenende stoffer. En øget brug af nitrat vil derfor skabe øget algeproduktion, hvilket på sigt kan føre til iltsvind og dermed skade biodiversiteten. En øget brug af nitrat vil derfor besværliggøre de pågældende vandområders opfyldelse af den gode økologiske tilstand, eftersom det ikke vil være muligt at have et rigt, balanceret og bæredygtigt økosystem<sup>136</sup>. Det er allerede fastslået, at hvis blot en af flere parametre i vandrammedirektivets bilag V forværres, er dette ensbetydende med en overtrædelse af vandrammedirektivets forbud mod forringelse<sup>137</sup>. En øget udvaskning af nitrat er derfor i strid med vandrammedirektivets forbud mod forringelse og Danmarks øgede brug af nitrat er derfor en overtrædelse af vandrammedirektivet.

Undtagelserne til vandrammedirektivets forpligtelser om at opnå ”god tilstand” findes i vandrammedirektivets artikel 4 (3-7). Det er derfor nødvendigt at analysere, hvorvidt Danmark kan gøre brug af dem.

Indledningsvist skal det nævnes, at brugen af vandrammedirektivet undtagelsesbestemmelser ikke må medføre, at opfyldelse af målene i andre forekomster af vand inden for samme vandområdedistrikt bliver hindret, jf. vandrammedirektivets artikel 4(8). En eventuel undtagelsesbestemmelse er derfor kun relevant i det vandområdedistrikt, hvori udledningen er sket.

## 5.2 *Kunstige- og stærkt modificerede vandområder*

Der er undtagelser til kravet om god økologisk tilstand i form af kunstige eller stærkt modificerede vandområder, jf. vandrammedirektivets artikel 4(3).

---

<sup>135</sup> Tilførelse af næringssalte, hvilket fremprovokerer algeproduktion

<sup>136</sup> Se afhandlingens afsnit 2.2.3.1

<sup>137</sup> C-461/13, Freie Hansestadt Bremen, præmis 70

De kunstige vandområder er defineret som værende:

*”Forekomst af overfladevand skabt ved menneskelig aktivitet”<sup>138</sup>.*

Stærkt modificerede vandområder er defineret som:

*”Forekomst af overfladevand, der som et resultat af fysiske ændringer som følge af menneskelig aktivitet i væsentlig grad har ændret karakter som angivet af medlemsstaten i henhold til bestemmelserne i bilag II”<sup>139</sup>.*

Udpegning af et stærkt modificeret område er relevant i områder, hvor allerede etablerede menneskeskabte anlæg har medført betydelige ændringer i vandområdets hydromorfologi, hvorfor vandområdets karakter er ændret i væsentlig grad<sup>140</sup>. Dette kan f.eks. være relevant ved allerede etablerede havneanlæg, kanaler til kunstvanding eller opbevaring af drikkevand. Det er ikke et kunstigt modificeret område, hvis det efter klassificeringen skifter karakter som følge af menneskelige indgreb<sup>141</sup>. Danmark har derfor ikke mulighed for efterfølgende at foretage indgreb, idet dette vil forværre områdets biodiversitet og derfor være i strid med områdets nuværende økologiske tilstand.

Hvis de nødvendige ændringer for at tilbageføre områdets hydromorfologi til dets naturlige tilstand vil have negative indvirkninger, og der er for store tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssige store omkostninger forbundet med dette, kan man udpege området som værende stærkt modificeret, hvorfor kravet om god økologisk tilstand ikke behøves opretholdt, jf. vandrammedirektivets artikel 4(3). Et stærkt modificeret område vil i stedet medføre et krav om at sikre et godt økologisk potentiale<sup>142</sup>. Kravet om god kemisk tilstand skal stadigvæk overholdes, jf. vandrammedirektivets artikel 4(1)(a).

Ved godt økologisk potentiale skal de enkelte kvalitetskrav for overfladevandet fastsættes ud fra den mest sammenlignelige type overfladevand<sup>143</sup>. Dette ses f.eks. ved kriteriet

---

<sup>138</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 8.

<sup>139</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 9

<sup>140</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten*, side 416

<sup>141</sup> EU, Water Framework Directive guidance document nr. 4, pkt. 5.3.1

<sup>142</sup> Vandrammedirektivet, artikel 2, nr. 23

<sup>143</sup> Vandrammedirektivets bilag V, sektion 1.2.5

”biologiske kvalitetselementer” idet disse, i det omfang det er muligt, ”skal afspejle de værdier, der findes ved den mest sammenlignelige type overfladevand”<sup>144</sup>. Derudover skal vandområdets fysisk-kemiske elementer ”svare fuldstændig eller næsten fuldstændig til uberørte forhold i den type overfladevand, der er mest sammenlignelig med det pågældende kunstige eller stærkt modificerede vandområder<sup>145</sup>”. Niveauerne for temperatur, iltbalance og pH skal svare til dem, der findes i de mest sammenlignelige typer overfladevand under uberørte forhold.

Såfremt et vandområde udpeges som kunstigt eller stærkt modificeret, skal udpegningen og begrundelsen herfor anføres udtrykkeligt i den vandområdeplan, der kræves i henhold til vandrammedirektivets artikel 13, og revideres hvert sjette år, jf. vandrammedirektivets artikel 4 (3)(b). Hvis anlægget ved et stærkt modificeret vandområde nedlægges, må intentionen således være, at man skal fortsætte med en progressiv forbedring af den økologiske tilstand, indtil vandområdet opnår en ”god” økologisk tilstand. Dette ville være i overensstemmelse med vandrammedirektivets formål om at sikre en progressiv beskyttelse og forbedring af vandøkosystemernes tilstand.

Udpegningen af områder som stærkt modificerede var et væsentligt kritikpunkt i forhold til Danmarks overimplementering af vandrammedirektivet før fødevarer- og landbrugs-pakken. Det var gjort gældende, at Danmarks ikke havde udpeget nok vandområder som kunstige eller stærkt modificerede, hvorfor kravene til de pågældende områder ikke kunne mindskes<sup>146</sup>.

Kritikken tog udgangspunkt i, at markdræn i henhold til Miljøstyrelsens vejledning ikke kunne (og stadigvæk ikke kan) betragtes som et stærkt modificeret vandområde, idet:

*” der ikke som udgangspunkt er et modsætningsforhold mellem at anvende vandløbet til landbrugsmæssig dræning og opnå god økologisk tilstand i vandløbet. Dette modsætningsforhold er en nødvendig forudsætning for at udpege et vandområde som stærkt modificeret, jf. 1. led i figur 1. Der kan dog være tilfælde, hvor et sådant modsætningsforhold kan identificeres. Eksempelvis kan man forestille sig vandløb, der løber gennem større,*

---

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Fødevarer og landbrug ”overimplementering af EU’s regler” af november 2013

*intensivt dyrkede arealer, hvor en hævet vandstand som følge af restaureringsindsatser vil påvirke den landbrugsmæssige dræning på et betydeligt omfang af arealerne. Opmærksomheden bør her særligt være på vandløb med meget ringe fald og vandløb langs arealer med store sætninger (dræned organogene jorde). ”<sup>147</sup> (forfatterens fremhævnings)*

Dette stod i kontrast til Kommissionens vejledning vedrørende stærkt modificerede vandområder, hvori landbrugsmæssigt dræn kunne betragtes som et stærkt modificeret vandområde<sup>148</sup>. Danmark er endnu ikke gået væk fra denne tilgang til markdræning, hvorfor fortolkningen på nuværende tidspunkt stadigvæk ikke er EU-konform og har derfor været genstand for kritik<sup>149</sup>.

Fødevarer og landbrug gik dog videre i deres kritik af Danmarks brug af kunstigt modificerede vandområder, idet de anførte:

*”Med den valgte vandløbsklassifikation har man på forhånd afskåret sig fra at kunne tage en række undtagelsesmuligheder i brug, idet vandrammedirektivet giver mulighed for at lave undtagelser fra direktivets krav, hvis disse krav er urimeligt byrdefulde.”<sup>150</sup>”*

Dette kan umiddelbart fortolkes som en opfattelse af, at man kan slække på direktivets generelle krav som følge af, at der er tale om et kunstigt modificeret vandområde, hvilket ikke er korrekt. Som anført ovenfor, medfører klassifikationen kun, at man ikke behøver at opnå en god økologisk tilstand, men derimod kun et godt økologisk potentiale. Derimod skal den gode kemiske tilstand stadigvæk opfyldes. Dette ses også i vandrammedirektivets bilag V, bilag 1.2.5, idet denne specifikt henviser til, at koncentrationerne for hvad indebærer god kemisk tilstand ikke må overskrides i stærkt modificerede områder. Modsat ville muligheden for at slække på den gode kemiske tilstand kunne medføre potentielt iltvind, hvilket ville ødelægge det økologiske potentiale, som vandområdet skulle opfylde. Henset til at der sker en forringelse, når blot et kvalitetselement i vandrammedirektivets bilag V falder et niveau, ville et fald i området økologiske potentiale derfor betyde en overtrædelse af vandrammedirektivets forpligtelser. Ultimativt giver udpegning

---

<sup>147</sup> <https://mst.dk/media/121345/retningslinjer-vandomraadeplaner-for-anden-planperiode.pdf>, side 19

<sup>148</sup> EU Water Framework Directive Guidance document nr. 4, side 25

<sup>149</sup> <https://baeredygtigtlandbrug.dk/2013/12/danmark-tilsidesaetter-vandrammedirektivet/>

<sup>150</sup> Fødevarer og landbrug ”overimplementering af EU’s regler” af november 2013

af stærkt modificerede vandområder derfor kun mulighed for at undtage en allerede sket ændring af overfladevandets forløb, men det giver ikke mulighed for at slække på vandområdets kemiske tilstand, idet dette ville have en indflydelse på området økologiske potentiale. Formålet med at forebygge forringelse og forbedre området tilstand ville som følge af dette blive tilsidesat. Danmark vil derfor ikke kunne bruge kunstige og stærkt modificerede vandområder til at gøre det muligt at gøde med mere nitrat.

Delkonklusionen er derfor, at Danmark ikke kan bruge kunstige eller stærkt modificerede vandområder til at slække på vores forpligtelser i henhold til brugen af nitrat.

### 5.3 *Fristforlængelser*

Det er muligt at forlænge fristerne, hvad angår opnåelse af god miljøtilstand. Først og fremmest kræver dette, at der ikke sker yderligere forringelse af det pågældende vandområdes tilstand, idet formålet med at forebygge forringelse ellers ville være spildt. Dernæst skal en række betingelser være opfyldt, jf. vandrammedirektivet artikel 4(4) (a - d):

- Medlemsstaterne afgør, at de nødvendige forbedringer ikke kan opnås inden for tidsgrænsen og dette begrundes i tekniske, økonomiske eller naturlige forhold,
- Begrundelsen skal sammen med fristforlængelsen være inkorporeret i og forklaret i den relevante vandområdeplan, jf. vandrammedirektivets artikel 13,
- Fristforlængelsen begrænses til kun at strække sig over to yderligere ajourføringer af vandområdeplanen, medmindre de naturlige forhold er af en sådan karakter, at målene ikke kan opnås inden for denne periode. Dette begrænser fristforlængelsen til, som udgangspunkt, kun at kunne vare frem til den 22. december 2027, jf. vandrammedirektivets artikel 13(7),
- Der skal være fastsat foranstaltninger i vandområdets indsatsprogram, jf. vandrammedirektivets artikel 11, der skal muliggøre at bringe vandet i overensstemmelse med den krævede tilstand inden udløbet af fristforlængelsen.

Det er vigtigt at pointere, at Danmark håber på en fristforlængelse ud over 2027 med henblik på at nå miljømålene fuldt ud<sup>151</sup>. Vandrammedirektivet giver kun mulighed for at udskyde opfyldelse af miljømålene frem til 2027, hvorfor hjemlen ikke umiddelbart kan

---

<sup>151</sup> <https://www.dr.dk/nyheder/indland/ekspert-advarer-regeringen-vil-have-udsat-eus-vandmiljo-deadline>



findes i vandrammedirektivet. Såfremt forsinkelsen skyldes naturlige forhold, vil det dog være muligt at udskyde forpligtelserne ud over 2027. Dette bekræftes yderligere af Kommissionens vejledninger angående vandrammedirektivets undtagelser.<sup>152</sup>

Danmark begrundet en eventuel fristforlængelse ud fra ”tidsmæssige, naturgivne, praktiske og økonomiske udfordringer”<sup>153</sup>. Det er kun de naturgivne udfordringer, der vil gøre det muligt at udskyde opfyldelse af miljømålene efter 2027.

Problemet vil være at overbevise Kommissionen om, at forsinkelsen skyldes naturlige forhold og ikke Fødevarer- og Landbrugspakken, idet der er en tidsmæssig sammenhæng mellem denne og forøgelsen af nitratudledningen. Dette bekræftes af NOVANA’s rapport angående status på Danmarks vandkvalitet:

*” Siden 2015 er kvælstofoverskuddet steget 32.000 og 17.000 tons N i de to år 2016 og 2017 i forhold til 2015 – primært fordi landbruget har fået lov til at gøde markerne mere efter vedtagelse af Fødevarer- og landbrugspakken. En del af kvælstofoverskuddet udvaskes fra markerne til vandløb, søer og havet. Øget dyrkning af efterafgrøder om efteråret er med til at give mindre udvaskning, men det er endnu for tidligt for forskerne at vurdere, om efterafgrøder fuldt ud kompenserer for den tilladte mergødning i 2016 og 2017.”<sup>154</sup>  
(forfatterens fremhævelse)*

Idet løsningen skal findes i den øgede dyrkning af efterafgrøder og ikke umiddelbart i naturligt skabte forhold, virker det ulogisk, at Danmark vil kunne opnå en fristforlængelse ud over 2027.

### 5.3.1 Vil en indførelse af strengere krav kunne påberåbes som uproportionelt?

I betragtning af at bedre konkurrencevilkår er en af hjørnestenene blandt Fødevarer- og Landbrugspakken, er det relevant at analysere, hvorvidt potentielt forhøjede krav til vandmiljøbeskyttelse vil kunne påberåbes som uproportionelle henset til landmændenes konkurrenceretlige vanskeligheder. Dette var også, hvad der plagede tidligere lovgivning,

---

<sup>152</sup> EU Water Framework Directive Guidance document nr. 20, side 19

<sup>153</sup> <https://www.dr.dk/nyheder/indland/ekspert-advarer-regeringen-vil-have-udsat-eus-vandmiljo-deadline>

<sup>154</sup> <http://dce.au.dk/aktuelt/nyheder/nyhed/artikel/status-paa-danmarks-natur/>

idet hovedargumenterne for ændringen af regelsættet var, at Danmark overimplementerede EU's krav.<sup>155</sup>

Udgangspunktet er, at vandrammedirektivet er et minimumsdirektiv, hvorved det står medlemsstaterne frit for at vedtage strengere regler, så længe dette er foreneligt med Lisabontraktaten og meddeles Kommissionen, jf. TEUF-artikel 193(1).

Spørgsmålet blev belyst i forbindelse med tyske regler angående affaldsdeponeringsanlæg<sup>156</sup>. I sagen var en tilladelse til, at to deponiafsnit måtte fyldes med affald, der kun var behandlet mekanisk inden for et vist tidsrum, blevet afslået. De tyske regler gjorde det ikke muligt at meddele en tilladelse, hvorfor der blev nedlagt påstand om, at reglerne var uproportionelle. Spørgsmålet gik således på, hvorvidt de nationale foranstaltninger var forenelige med det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip<sup>157</sup>.

Indledningsvist gjorde EU-domstolen gældende, at der eksisterer en hjemmel til at fastsætte strengere krav end i minimumsdirektiver, så længe disse er forenelige med traktaten og meddeles Kommissionen, nemlig lissabontraktatens artikel 193 (daværende artikel 176). Dernæst fastslog domstolene:

*” I denne forbindelse og i det omfang det drejer sig om at sikre opfyldelsen af minimumskrav, som er fastsat i direktivet, kræver det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip, at de nationale foranstaltninger er hensigtsmæssige og nødvendige i forhold til de forfulgte mål.*

*Derimod finder dette princip ikke anvendelse — for så vidt ikke andre bestemmelser i direktivet er involveret — i forhold til strengere nationale beskyttelsesforanstaltninger, som er vedtaget i henhold til artikel 176 EF og går videre end de i direktivet fastsatte minimumskrav.*<sup>158</sup> (forfatterens fremhævelse)

Baseret på EU-domstolens konklusion vil man dermed ikke kunne påberåbe sig proportionalitetsprincippet over for national lovgivning, så længe denne lovgivning er udstedt

---

<sup>155</sup> Fødevarer og Landbrug ”overimplementering af EU's regler” af november 2013

<sup>156</sup> C-6/03 - Deponiezweckverband Eiterköpfe

<sup>157</sup> Ibid. - præmis 57

<sup>158</sup> Ibid. - præmis 62-63

med hjemmel i EU miljøretsakter, og de strengere foranstaltninger er hensigtsmæssige og nødvendige i forhold til de forfulgte mål.

EU-domstolens generaladvokat uddyber dette i hans forslag til en afgørelse:

*” Problemet består følgelig i at afgøre, om den nationale retsakt eller adfærd udgør en aktion af en sådan karakter. Det er kun, hvis svaret er bekræftende, at proportionalitetsprincippet kommer i betragtning. Dets anvendelse afhænger ikke af de nationale bestemmelser indvirkning på Den Europæiske Unions retsorden, men af den nationale bestemmelses integration i denne retsstruktur. Hvis proportionaliteten med andre ord indebærer et rimeligt forhold mellem det forfulgte mål og midlerne til at nå det, synes det logisk, at dets efterprøvelse på europæisk plan kræver tilstedeværelse af fællesskabsretlige mål og midler, hvilket ikke er tilfældet, når f.eks. et fællesskabsmål tages som grundlag, men et instrument af en anden art anvendes.*

*Under disse omstændigheder tilkommer det den nationale ret at foretage denne kvalificering under hensyntagen til, at medlemsstaterne vedtager regler, der har forskellige forbindelser til den supranationale verden, og går lige fra en simpel udøvelse til den fulde frakobling. Projiceringen af dette princip kan desuden ikke have samme betydning som i europæisk ret. Under alle omstændigheder er Domstolen ikke kompetent til at bedømme en national bestemmelses forenelighed med det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip, navnlig ikke når man som i den foreliggende sag har at gøre med meget præcise tekniske aspekter, og der ikke er fremlagt de nødvendige data til at foretage en grundig vurdering.”<sup>159</sup> (forfatterens fremhævninger)*

Ud fra ovenstående argumentation, vil EU-domstolen således ikke være kompetent til at vurdere en overtrædelse af proportionalitetsprincippet, idet der er tale om et minimums-direktiv, samt at det er muligt gennem traktaten at vedtage strengere regler på nationalt plan. Ydermere er der tale om en kompliceret sag med mange tekniske aspekter, hvorfor EU-domstolen ikke vil være kompetent til at vurdere hensigtsmæssigheden af de nationale regler. I dette tilfælde vil det være op til den nationale myndighed at vurdere, om reglerne er i overensstemmelse med direktivet.

---

<sup>159</sup> C-6/03 - Deponiezweckverband Eiterköpfe, forslag til afgørelse, præmis 61-62

Henset til at generaladvokaten begrundet fravigelsen i de meget tekniske aspekter af sagen, vil argumentationen umiddelbart kunne anvendes analogt på Danmarks situation angående vandkvaliteten.

Det er således ikke muligt for den enkelte landmand at påklage til EU-domstolen, at Danmarks vedtagne regler i forbindelse med gennemførelsen af vandrammedirektivet er uproportionelle i henhold til andre lande. Det vil i stedet skulle afgøres af den nationale domstol, hvorvidt reglerne er hensigtsmæssige for at nå direktivets mål.

Spørgsmålet er derefter, om det er muligt for Danmark som medlemsstat at påberåbe sig proportionalitetsprincippet, henset til at det muligvis er dyrere for os at iværksætte foranstaltningerne, i og med så meget af Danmarks areal er dedikeret til landbrug. Argumentet vil være, at den udstedte retsakt ikke behandler medlemsstaterne lige, idet enkelte medlemsstater bliver pålagt større byrder end andre. Denne argumentation kan dog gå begge veje. Således vil løsningen til problemstillingen muliggøre aktuel forskelsbehandling, idet en medlemsstat vil skulle opnå fordele frem for andre medlemsstater for at imødegå den påståede forskelsbehandling.

Situationen illustreres bedst af en sag ved EU-domstolen angående emissionsreduktions tiltag for 2020 og fremefter<sup>160</sup>. Polen anlagde sag med påstand om, at ”Direktiv 2284 af 14. december 2016 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer” skulle annulleres, henset til at direktivet, bl.a., ikke havde inddraget Polens forøgede udgifter i forbindelse med implementeringen af direktivet. Polen gjorde gældende, at foranstaltningerne for denne medlemsstat kunne medføre negative virkninger på visse sektorer og særligt tyngende socioøkonomiske omkostninger. Idet EU-lovgiver ikke havde taget hensyn til dette, havde denne begået en åbenbar fejl, hvorfor proportionalitetsprincippet var tilsidesat<sup>161</sup>.

Polens repræsentant uddybede overtrædelsen af proportionalitetsprincippet ved, at domstolens kontrol af proportionalitet ikke er begrænset til åbenbare fejl, men også omfatter

---

<sup>160</sup> C-128/17, Polen mod Parlamentet og Rådet

<sup>161</sup> Ibid. - præmis 83

en afvejning af de foreliggende interesser og hvorvidt foranstaltningerne er hensigtsmæssige og nødvendige, og hvorvidt medlemsstaterne er i stand til at gennemføre dem<sup>162</sup>.

EU-domstolens argument var først og fremmest, at direktivet ikke bestemmer fordelingen af omkostningerne eller finansieringskilden i direktivet, men overlader det til medlemsstaterne. Der var således ikke skabt en åbenbar urimelighed i direktivets tekst. Spørgsmålet var derefter, om EU-lovgiver var forpligtet til at inddrage hvert enkelt medlemsstats særskilte interesser ved vedtagelsen af direktivet.

Ved dette direktiv var de nationale emissionsreduktionstilsagn baseret på de enkelte medlemsstats anslåede reduktionspotentialer. EU-lovgiver havde således ud fra dette inddraget nationale hensyn ved vedtagelsen af dette direktiv.

Ydermere fastslog EU-domstolen, at:

*” I øvrigt er EU-lovgiver ikke forpligtet til at tage hensyn til en medlemsstats særlige situation, når den omhandlede EU-retsakt har konsekvenser i alle medlemsstaterne og forudsætter, at der sikres en ligevægt mellem de forskellige foreliggende interesser, under hensyntagen til de med retsaktens forfulgte mål. Følgelig kan efterstræbelsen af en sådan ligevægt, der ikke tager hensyn til en enkelt medlemsstats særlige situation, men situationen for samtlige EU's medlemsstater, ikke i sig selv anses for at være i modstrid med proportionalitetsprincippet ”<sup>163</sup>*

Ultimativt fastslog EU-domstolen, at:

*”For så vidt som Republikken Polen har gjort gældende, at det anfægtede direktiv pålægger den en tungere byrde end de andre medlemsstater, søger den i virkeligheden at godtgøre en tilsidesættelse af princippet om medlemsstaternes lighed over for traktaterne... ”<sup>164</sup> (forfatterens fremhævnings)*

Ved koblingen af denne sag til vandrammedirektivet skal det inddrages i overvejelserne, at Danmark har været notorisk langsom i vores opfyldelse af vandrammedirektivets forpligtelser. Danmark fik hjemvist den først generation af vandområdeplaner, hvilket førte

---

<sup>162</sup> Ibid. - præmis 84

<sup>163</sup> Ibid. - præmis 106

<sup>164</sup> Ibid. - præmis 117

til, at Danmark blev dømt for overtrædelse af vandrammedirektivet. Dernæst formåede Danmark ikke at vedtage den oprindelige generation af vandområdeplaner, før den næste generation af vandområdeplaner skulle have været trådt i kraft. Ydermere har Danmark reduceret sine indledende foranstaltninger, samt at der nu ses en forøgelse i kvælstofudledningen. Afslutningsvist er der tale om et direktiv, som er 19 år gammelt.

Yderligere kan det inddrages, at en forudsætning for en fristforlængelse efter vandrammedirektivet forudsætter, at der ikke sker yderligere forringelse af det pågældende vandområdes tilstand. I betragtning af de seneste målinger af nitrat, er risikoen for at Danmark har forringet tilstanden i flere vandområdedistrikter høj. På trods af at en eventuel hjemmel for fristforlængelse ikke skulle findes i vandrammedirektivet, må det formodes, at en fristforlængelse stadigvæk vil inddrage grundsætningen om ikke at forårsage yderligere forringelse, idet der i henhold til princippet om forebyggende indsats skal tages alle mulige foranstaltninger for at minimere en risiko for påvirkning af miljøet<sup>165</sup>. En eventuel fristforlængelse skulle i så fald gives på trods af, at Danmark har misligholdt vandrammedirektivets forpligtelser om at forebygge forringelse af vandkvaliteten. Det kan potentielt set være en farlig præcedens at sætte, i betragtning af at Danmarks historie med opfyldelse af vandrammedirektivets forpligtelser.

Opsummerende må delkonklusionen her være, at Danmark ikke vil kunne påberåbe vandrammedirektivet som uproportionelt. Dermed vil Danmark, baseret på ovenstående, ikke formå at få tilkendegivet en fristforlængelse.

#### **5.4 Menneskelige aktiviteter**

Direktivet giver mulighed for at tilstræbe mindre strenge miljømål, såfremt de specifikke forekomster af vand er påvirket af menneskelig aktivitet, eller deres naturlige betingelser er sådan, at opfyldelse af disse mål er uopnåelig eller forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger, jf. vandrammedirektivets artikel 4(5). Der er dog visse betingelser der skal være opfyldt, jf. vandrammedirektivets artikel 4(5) (a - d):

---

<sup>165</sup> Se afhandlingens afsnit 2.1.2

- De miljømæssige og socioøkonomiske behov, der dækkes af sådanne menneskelige aktiviteter, kan ikke opfyldes med andre midler, som miljømæssigt er en væsentlige bedre løsning og ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger,
- Overfladevandet skal opnå den bedst mulige økologiske og kemiske tilstand i betragtning af de indvirkninger, der ikke med rimelighed kunne være undgået,
- Grundvandets gode tilstand skal ændres mindst muligt i betragtning af de indvirkninger, der ikke med rimelighed kunne være undgået,
- Der må ikke ske yderligere forværring af tilstanden for det berørte vandområde,
- De mindre strenge miljømål skal begrundes og nævnes i den relevante vandområdeplan, jf. vandrammedirektivets artikel 13 og målene skal revideres hvert sjette år, jf. artikel 13(7).

Det er vigtigt at pointere, at denne undtagelse ikke giver hjemmel til en øget udledning, men kun giver mulighed for at bevare den nuværende tilstand, idet en progressiv forbedring vil være for omkostningstung. Dette kan udledes af kravet om, at der ikke må ske yderligere forringelse, samt at grundvandets gode tilstand skal ændres mindst muligt.

Det er ikke fastslået i direktivet, hvad der hører under denne undtagelse, men en af de hyppigst forekommende anvendelser er blandingszoner.

#### 5.4.1 *Blandingszoner*

Ved blandingszoner menes der udledningpunkter ved punktkilder, hvor koncentrationen af bestemte stoffer vil være højere. Dette blev uddybet i vandpolitikdirektivet<sup>166</sup>:

*” I nærheden af udledninger fra punktkilder er koncentrationen af forurenende stoffer sædvanligvis højere end koncentrationen i det omgivende vand. Derfor bør medlemsstater have mulighed for at gøre brug af blandingszoner, så længe de ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af de relevante miljøkvalitetskrav. Udstrækningen af blandingszoner bør begrænses til udledningpunkternes umiddelbare nærhed og bør være rimelig.”*<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Se afhandlingens afsnit 2.2.6

<sup>167</sup> Vandpolitikdirektivet, præambelbetragtning 19

Undtagelsesmuligheden er fastsat til kun at gælde ved udledningens umiddelbare nærhed, og må ikke have en indflydelse på vandområdets samlede vandkvalitet.

Vandpolitikdirektivet agerer således som et supplement til de allerede etablerede regler i vandrammedirektivet, da det fastslås, at udpegningen skal fremgå af de i vandrammedirektivet hjemlede vandområdeplaner, jf. vandpolitikdirektivets artikel 4 (2).

Muligheden for at anføre blandingszoner er videreført i dansk ret ved vandkvalitetsbekendtgørelsen<sup>168</sup>. Det er på baggrund af bekendtgørelsen den relevante miljømyndighed (kommunen eller Miljøstyrelsen) der er i stand til at udpege blandingszoner omkring udledningens punkter, jf. vandkvalitetsbekendtgørelsens § 8, stk. 1. Det er pointeret i bekendtgørelsen, at blandingszoner ikke må påvirke det øvrige overfladevandområdets opfyldelse af kravene, jf. vandkvalitetsbekendtgørelsens § 8, stk. 1. Blandingszonen skal stadig være begrænset til udledningens punkters umiddelbare nærhed, jf. stk. 2, og der skal indgå foranstaltninger med henblik på at mindske udstrækningen af blandingszonen i fremtiden. I overensstemmelse med princippet om forebyggende indsats<sup>169</sup>, skal det pågældende område derfor overvåges og der skal iværksættes foranstaltninger.

Spørgsmålet er således om udpegning af blandingszoner vil kunne mindske Danmarks forpligtelser i henhold til vandrammedirektivet. Dette må besvares afkræftende, idet blandingszoner ikke nødvendigvis medfører, at man må udlede mere, men i stedet gør det muligt for punktkilder ikke at blive betragtet som uoverensstemmelser i henhold til vandrammedirektivet. Dette fremgår udtrykkeligt af kravene til blandingszoner, idet vandområdets tilstand ikke må forværres yderligere, samt at man, på trods af blandingszonen, skal forsøge at opnå den bedst mulige kemiske tilstand samt økologiske tilstand for resten af vandområdet.

## 5.5 *Force Majeure*

Det er ikke i modstrid med vandrammedirektivets krav, hvis der sker en midlertidig forringelse af vandforekomsternes tilstand og dette skyldes omstændigheder af en naturlig art eller force majeure, som er ekstraordinære, navnlig voldsomme oversvømmelse,

---

<sup>168</sup> Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 vedrørende krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder

<sup>169</sup> Se afhandlingens afsnit 2.1.2



langvarig tørke eller omstændigheder som følge af ulykker, der ikke med rimelighed kunne have været forudset, jf. vandrammedirektivet artikel 4(6). Følgende betingelser skal dog være opfyldt, jf. artikel 4(6) (a – e):

- Der skal tages alle praktisk gennemførlige skridt for at forebygge yderligere forringelse af tilstanden og opfyldelsen af mål i andre forekomster af vand må ikke hindres,
- Den relevante vandområdeplan, jf. vandrammedirektivet artikel 13, skal redegøre for de betingelser, hvorunder omstændigheder, der er ekstraordinære eller ikke med rimelighed kunne have været forudsat, kan påberåbes,
- Indsatsprogrammet skal indeholde de nødvendige foranstaltninger til brug under de ekstraordinære omstændigheder og disse vil ikke bringe genoprettelsen af vandforekomstens kvalitet i fare, når omstændighederne ikke længere foreligger,
- Virkningerne af de ekstraordinære omstændigheder skal gennemgås årligt og der skal træffes alle de praktisk gennemførlige foranstaltninger for så hurtigt som muligt at genoprette tilstanden, og
- En oversigt over virkningerne af de omstændigheder og af de foranstaltninger, der er truffet eller skal træffes, medtages i ajourføringen af vandområdeplanen.

Først og fremmest er det vigtigt at fastslå, at der blot er hjemmel til en midlertidig forringelse. Dette stemmer overens med kravet om, at der skal tages alle mulige skridt for at genoprette tilstanden, efter at omstændigheden er indtruffet. Der er således kun hjemmel til en længerevarende forringelse, hvis omstændigheden er så tilpas indgribende, at genopretning vil tage længere tid. Dette stemmer overens med EU's vejledning på emnet, der angiver den midlertidige forringelse til at være kontekstbaseret<sup>170</sup>.

Dernæst fastsættes en distinktion mellem omstændigheder af naturlig art, og omstændigheder som ikke kunne forudses. Denne bestemmelse omhandler naturlige forhold der ikke kunne forudses, hvilket bliver bekræftet af vejledningen:

*” It is essential for proper river basin management planning and the application of Article 4(6) to make a distinction between the natural cause itself and the effects of management*

---

<sup>170</sup> EU Water Framework Directive Guidance document nr. 20, side 23

*practices. WFD Article 4.6 deals with circumstances of natural cause which are exceptional or could not reasonably have been foreseen.*<sup>171</sup>

Menneskelig indgriben, der forårsager skade på miljøet, er således ikke omfattet af bestemmelsen. Danmarks nuværende overtrædelse af vandrammedirektivet er ikke et resultat af naturlige forhold, men i stedet et resultat af nationale regler. Delkonklusionen er således, at der ikke er tale om et force-majeure lignende forhold der kan begrunde brugen af denne bestemmelse.

#### **5.6 *Ændring af fysiske karakteristika eller bæredygtig menneskelig udviklingsaktivitet***

Medlemsstaterne misligholder ikke direktivets forpligtelser, hvis manglende opnåelse af de ønskede miljømål skyldes nye ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika eller forandringer i grundvandsforekomsternes niveau eller en forringelse af overfladevandets tilstand fra ”høj” til ”god” skyldes nye bæredygtige udviklingsaktiviteter, jf. vandrammedirektivet, artikel 4(7). Følgende betingelser skal være opfyldt, jf. artikel 4(7) (a – d):

- Der tages alle praktisk gennemførlige skridt for at mindske den skadelige indvirkning på vandforekomstens tilstand,
- Grundene til ændringerne eller forandringerne er specifikt angivet og forklaret i den relevante vandområdeplan, jf. direktivets artikel 13. Målene skal revideres hvert sjette år, jf. artikel 13(7),
- Ændringerne skal være begrundet i væsentlige samfundsinteresser, og/ eller nyttevirkninger for miljøet og samfundet ved opnåelse af målene i stk. 1 er mindre end de nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sundhed og en bæredygtig udvikling, og
- De nyttige mål, der tilsigtes ved de nye ændringer eller forandringer af vandområdet, kan ikke på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger opnås med andre midler, som miljømæssigt er en væsentligt bedre løsning.

---

<sup>171</sup> EU Water Framework Directive Guidance document nr. 20, side 23

Bestemmelsen forekommer relevant, hvad angår Danmarks overholdelse af vandrammedirektivet, i betragtning af, at Peter Pagh, ved fødevare- og landbrugspakkens indførelse, udtalte at:

*” Det juridiske spørgsmål er herefter, om forringelsen kan begrundes med »nye bæredygtige, menneskelige udviklingsaktiviteter« efter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7. Efter min opfattelse kan dette formentlig besvares bekræftende, fordi det er svært at opretholde restriktioner, som der er enighed om, ikke virker. Den forringelse af vandkvaliteten, der følger af landbrugspakken, er derfor udtryk for en afvejning, der kan være nødvendig for på sigt at forbedre vandkvaliteten, så vandrammedirektivet er næppe problemet.”<sup>172</sup> (forfatterens fremhævnings)*

Denne bestemmelse er overordnet den mest diskuterede af vandrammedirektivets undtagelser, hvilket også bevirker, at det har været nødvendigt med en selvstændig vejledning, der kun omhandler denne bestemmelse<sup>173</sup>.

Der er to scenarier der skal behandles i denne henseende. Dels er der tale om nye ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika og dels er der tale om forringelse som følge af nye bæredygtige udviklingsaktiviteter.

### 5.6.1 *Nye ændringer af fysiske karakteristika*

En ændring af fysiske karakteristika betegnes som en ændring af hydromorfologisk karakter. Grunden til at dette umiddelbart ville være en overtrædelse af vandrammedirektivet, er de indvirkninger, dette ville have på vandområdets økologisk tilstand. Bestemmelsen minder således meget om udpegning af stærkt modificerede områder, hvorfor det også er pointeret i vejledningen, at en sådan ændring kan muliggøre, at et område udpeges som stærkt modificeret ved efterfølgende ajourføring af den relevante vandområdeplan<sup>174</sup>. Kommissionens vejledning giver eksempler såsom:

*“Non exhaustive examples can include hydropower plants, flood protection schemes, future navigation projects or abstractions which are covered by this provision. Also the*

---

<sup>172</sup> <https://landbrugsavisen.dk/node/67820>

<sup>173</sup> EU Water Framework Directive Guidance document nr. 36

<sup>174</sup> Ibid. - side 55

*hydro-morphological characteristics of impoundment created for hydropower and water supply can dictate the oxygen and temperature conditions resulting in a deterioration of ecological status in the impounded water and in the downstream river These may be different from those in an unmodified water body.*<sup>175</sup>

Det specificeres igen, at der stadigvæk skal tages alle mulige gennemførlige skridt for at mindske indvirkningen på andre områder, men vejledningen nævner, at dette muligvis ikke kan undgås. Dette stemmer også overens med bestemmelsens ordlyd om ikke at hindre påvirkning af andre vandområder, men i stedet at begrænse påvirkningen af andre vandområder mest muligt.

### 5.6.2 *Nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter*

Denne del af bestemmelsen er den mest uklare, eftersom det ikke er defineret, hvad der menes med nye bæredygtige udviklingsaktiviteter i bestemmelsen. Kommissionen har fastlagt, at bæredygtighed kan indeholde økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter, men fastslår derudover, at det ikke er muligt at fastsætte specifikke kriterier til hvad der kunne dækkes af den pågældende bestemmelse. I stedet vil dette være en vurdering, der indebærer aspekter såsom tid, størrelse, den tilgængelige information samt hvem/ hvor mange der har en retlige interesse i projektets tilblivelse<sup>176</sup>.

Det er vigtigt at pointere, at denne bestemmelse ikke giver grundlag for forringelse af grundvandets tilstand. Dette skyldes, at grundvandet kun indeholder to klasser, hvorfor en forringelse ville betyde en misligholdelse af direktivet.

Derudover er det vigtigt at have for øje, at denne bestemmelse kun giver mulighed for en forringelse af tilstanden af overfladevandet fra ”høj” til ”god. Bestemmelsen giver derfor kun mulighed for en umiddelbar fravigelse af, hvad der konstitueres som en forringelse, men denne er begrænset til, at området stadigvæk ville opretholde mindstekravet om at opnå en ”god” tilstand.

---

<sup>175</sup> Ibid. - side 19-20

<sup>176</sup> Ibid. - side 20

### 5.6.3 *Begrundet i væsentlige samfundsinteresser*

For at kunne gøre brug af undtagelsesbestemmelsen, skal aktiviteten eller projektet være begrundet i væsentlige samfundsinteresser.

Den enkelte medlemsstat har en vis skønsmargin i forhold til, om der er tale om en væsentlige samfundsinteresse. Dette er illustreret ved EU-domstolen og dennes afgørelse vedrørende Østrig og tilladelse til opførelse af et vandkraftværk<sup>177</sup>. Formålet med opførelsen af kraftværket var udvinding af vedvarende energi. Domstolen udtalte, at dette kunne udgøre en væsentlige samfundsinteresse:

*” I denne henseende må medlemsstaterne tilkendes en vis skønsmargen med henblik på at afgøre, om et bestemt projekt udgør en sådan interesse. Direktiv 2000/60, der er vedtaget på grundlag af artikel 175, stk. 1, EF (nu artikel 192, stk. 1, TEUF), fastlægger nemlig fælles principper og en overordnet ramme for indsatsen til beskyttelse af vand og sikrer samordningen, integreringen samt på lang sigt udviklingen af de overordnede principper og strukturer for beskyttelse og bæredygtig anvendelse af vand i EU. Disse principper og denne ramme skal efterfølgende udvikles af medlemsstaterne ved vedtagelsen af særlige foranstaltninger. ”<sup>178</sup> (forfatterens fremhævnings)*

I den pågældende sag havde Østrig også fremlagt et fuldt oplyst grundlag for dennes afvejning af vandkvalitetens forringelse sammenholdt med produktionen af vedvarende energi. På baggrund heraf blev Østrig frifundet, idet Kommissionen ikke havde fremlagt beregninger der kunne modbevise Østrigs afvejning. Det skal nævnes, at den pågældende aktivitet kun ville forringe den pågældende sø fra ”høj” tilstand til ”god”.<sup>179</sup>

Således er begrebet ”væsentlige samfundsinteresse” ikke fuldstændig klart, men såfremt en medlemsstat formår, på et oplyst grundlag, at redegøre for deres afvejning i forbindelse med godkendelse af projektet, bør dette være i overensstemmelse med direktivet.

Herudover kan man drage inspiration fra bestemmelsen om udpegning af stærkt modificerede vandområder, jf. vandrammedirektivet artikel 4(3)(a). Dette blev påpeget ved den

---

<sup>177</sup> C-346/14, Kommissionen mod Østrig

<sup>178</sup> C-346/14, Kommissionen mod Østrig, præmis 70

<sup>179</sup> Kymenvaara, Sara m.fl.: Variations on the same theme: Environmental objectives of the Water Framework Directive in environmental permitting in the Nordic countries. *Reciel*, 28.01.2019, s. 4

allerede omtalte omlægning af den græske Ancheloos-flod<sup>180</sup>, hvor der blev spurgt, hvorvidt bl.a. kunstvanding kunne udgøre en væsentlig samfundsinteresse. Dette blev bekræftet af EU-domstolen:

*” Som det er anført i 15. betragtning til det pågældende direktiv, er vandforsyning en forsyningspligt. Hvad angår el-produktion og kunstvanding fremgår det af samme direktivs artikel 4, stk. 3, litra a), nr. iii), at disse ligeledes principielt udgør væsentlige samfundsinteresser. ”<sup>181</sup>.*

Ud fra ovenstående betragtning vil væsentlige samfundsinteresser, med henvisning til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 3, litra a), udgøre:

- Sejlads, herunder havnefaciliteter, eller rekreative aktiviteter,
- Aktiviteter, der er årsag til oplagring af vand, f.eks. drikkevandsforsyning, elproduktion eller kunstvanding,
- Vandregulering, beskyttelse mod oversvømmelse, dræning, eller
- Andre lige så vigtige bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter

Derudover vil man stadigvæk skulle opfylde de resterende krav om at tage alle praktisk gennemførlige skridt for at mindske den skadelige indvirkning, have angivet og forklaret dette i vandområdeplanen, have foretaget en afvejning af hvorvidt fordelene opvejer forringelsen og hvorvidt der var mere proportionale midler i stedet for en forringelse af vandområdets tilstand, jf. vandrammedirektivets artikel 4(7) (a-d).

#### 5.6.4 *Danmarks brug af bestemmelsen*

Ud fra Peter Pags betragtninger måtte man gå ud fra, at Danmark ville kunne benytte bestemmelsen til at undskylde den øgede brug af nitrat.

Den øgede udledning af nitrat medfører dog ikke ændringer i overfaldeområdet fysiske karakteristika eller forandringer i grundvandsforekomsternes niveau. Denne del af bestemmelsen giver derfor ikke hjemmel til at sænke kravene til Danmarks vandkvalitet.

---

<sup>180</sup> C-43/ 10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias

<sup>181</sup> C-43/ 10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias, præmis 66

Dette stemmer overens med ovenstående brug af stærkt modificerede områder, hvor det også blev fastslået, at dette ikke gav hjemmel til øget udledning af nitrat<sup>182</sup>.

Hvad angår brugen af nye bæredygtige udviklingsaktiviteter, giver dette kun hjemmel til en forringelse af overfladevandets tilstand fra ”høj” til ”god”. Det skal derfor vurderes, om der er nogle af Danmarks vandløb har opnået statusen ”høj”.

De nuværende miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster er fastlagt i bekendtgørelse nr. 448 af 11. april 2019. I denne er der ingen af de pågældende vandløb der har opnået statusen ”høj”. Dette stemmer umiddelbart overens med Miljø- og fødevarerministeriets juridiske vurdering af ændringen af gødskningsnormerne af 17. marts 2016<sup>183</sup>. I denne blev det vurderet at:

*”Ud af alle 119 kystvandområder i Danmark er - ved senest opgjorte status - to vandområder kommet i ”god tilstand”. Når planperioden 2015-2021 (VP2) udløber, er det forventningen at 48 kystvandområder i 2021 kommer i god tilstand under forudsætning af at andre lande også leverer deres andel. For de øvrige kystvandområder, er der, såfremt betingelser er opfyldt, mulighed for efter 2021 at anvende undtagelsen om fristforlængelse i direktivets artikel 4, stk. 4 indtil 2027.”*<sup>184</sup>

Ud fra ovenstående er der således ikke mulighed for at gøre brug af denne undtagelse, idet Danmark endnu ikke har den nødvendige overfladevandstilstand, der muliggøre brugen af bestemmelsen.

## 5.7 Opsamling af analysen

Ud fra ovenstående er der således ikke nogen af undtagelserne i vandrammedirektivet, der kan godkende den potentielle forringelse af Danmarks vandkvalitet som følge af udledningen af nitrat.

Dette resultat stemmer overens med vandrammedirektivets formål. En undtagelse der ville gøre det muligt for medlemsstater at udlede mere kvælstof, ville umiddelbart stride

---

<sup>182</sup> Se afhandlingens afsnit 5.2

<sup>183</sup> <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/mof/bilag/348/1611271.pdf>

<sup>184</sup> <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/mof/bilag/348/1611271.pdf>, punkt 3.1.b.2

imod formålet bag vandrammedirektivet, idet formålet er at beskytte og forbedre vandøkosystemets tilstand samt forebygge yderligere forringelse, jf. vandrammedirektivets artikel 1. Det er med udgangspunkt i dette formål, at begrebet forringelse blev fastlagt til at være en forringelse af enhver af parametrene i vandrammedirektivets bilag V<sup>185</sup>.

Den eneste undtagelse der umiddelbart tillader en permanent forringelse, er hvis det er begrundet i nye, bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter. Idet direktivets miljømål stadigvæk skal opnås, tillader denne bestemmelse dog kun en forringelse af overfladevandstilstanden fra ”høj” til ”god”. Undersøgelser viser<sup>186</sup>, at Danmark har et veldokumenteret dårligt vandmiljø, hvorfor det således ikke er muligt at gøre brug af denne bestemmelse. Derudover kan der stilles spørgsmålstejn ved, om Danmarks gennemførelse af Fødevarer- og Landbrugspakken blev vedtaget på et korrekt og oplyst grundlag<sup>187</sup>, hvilket EU-domstolen lægger vægt på ved en eventuel afvigelse med udgangspunkt i denne bestemmelse<sup>188</sup>.

Om end analysen ikke giver mulighed for at undskylde den øgede mængde af nitrat, er Danmarks holdning til markdræning besynderlig i betragtning af direktivets muligheder for at gøre brug af det på trods af dennes ændringer af vandløbs hydromorfologiske karakter<sup>189</sup>. Danmark tillader ikke som udgangspunkt markdræning som grundlag for, at der er tale om stærk modificering af et vandområde<sup>190</sup> og det kan medføre øgede omkostninger til landbruget, såfremt de stadigvæk skal opretholde den økologiske tilstanden og ikke det økologiske potentiale<sup>191</sup>.

Ultimativt giver det ikke grundlag for at gøre brug af mere nitrat, men det er tydeligvis omkostningstungt for landbruget, og det behøver det ikke nødvendigvis at være.

---

<sup>185</sup> Se afhandlingens afsnit 4.1.1

<sup>186</sup> Se afhandlingens afsnit 5.6.4

<sup>187</sup> <https://www.berlingske.dk/politik/topforskere-advarer-om-forkerte-tal-bag-lovpakke>

<sup>188</sup> Se afhandlingens afsnit 5.6.3

<sup>189</sup> Se afhandlingens afsnit 5.2 samt 5.6.3

<sup>190</sup> <https://mst.dk/media/121345/retningslinjer-vandomraadeplaner-for-anden-planperiode.pdf>, side 19

<sup>191</sup> <https://baeredygtigtlandbrug.dk/2017/09/landbrugsdraen-betyder-som-udgangspunkt-staerkt-modificerede-vandomraader-2/>



Analysen viser, at der stadigvæk er uoverensstemmelse i den danske lovgivning i forhold til EU's krav.

## 6. Burde fristen i vandrammedirektivet forlænges?

Som allerede beskrevet, forsøger Danmark at opnå fristforlængelse, hvad angår opfyldelse af vandrammedirektivets miljømål<sup>192</sup>. Analysen har fastslået, at dette ikke er muligt, idet direktivet ikke kan rumme en forlængelse ud over 2027, medmindre forlængelsen er begrundet i naturlige forhold<sup>193</sup>.

Brancheorganisationen Landbrug og Fødevarer har givet opfordringer til at gennemgå vandrammedirektivet for eventuelle lempelser og rettelser, hvilket blev muligt i 2019, da vandrammedirektivet skulle gennemgå et såkaldt "fitness-tjek", hvorved enkelte aktører kunne beskrive de største udfordringer forbundet med implementeringen af vandrammedirektivet<sup>194</sup>.

Landbrug og Fødevarer udarbejdede i denne forbindelse deres kommentarer og forslag til ændringer i vandrammedirektivet<sup>195</sup>. Af de anførte punkter er det specielt punktet om at forlænge tidsfristen i vandrammedirektivet der lægger op til diskussion. Således skriver Landbrug og Fødevarer:

*"Først og fremmest finder vi det nødvendigt, at der tilføjes én eller flere planperioder, så den endelige frist for direktivet og dets forpligtelser ikke er i 2027. Dels er det af forskellige årsager fuldstændig umuligt at nå målene i 2027, dels mener vi, at der skal ske mere gennemgribende forandringer af direktivet, som først vil kunne nå at træde i kraft efter 3. og foreløbig sidste planperiode påbegyndes ved udgangen af 2021."*

Det er derfor værd at have en diskussion om, hvorvidt den nuværende frist i vandrammedirektivet er utilstrækkelig. Diskussionen vil ikke have fokus på, hvorvidt Danmarks øgede brug af nitrat kan have hjemmel i direktivet, da det allerede er fastslået, at dette er

---

<sup>192</sup> <https://www.dr.dk/nyheder/indland/ekspert-advarer-regeringen-vil-have-udsat-eus-vandmiljo-deadline>

<sup>193</sup> Se afhandlingens afsnit 5.3

<sup>194</sup> <https://lf.dk/for-medlemmer/p-nyhedsbrev/2019/9/vandrammedirektivet-bliver-fitnesschecket>

<sup>195</sup> Kommentarerne kan hentes på hjemmesiden <https://lf.dk/for-medlemmer/p-nyhedsbrev/2019/9/vandrammedirektivet-bliver-fitnesschecket>

i strid med forbuddet mod forringelse<sup>196</sup>. Diskussionen vil i stedet have fokus på, hvorvidt det er muligt at opnå den krævede status inden for den fastsatte tidsgrænse, hvad der kan have været årsagen til at dette ikke er muligt og hvorvidt denne bør forlænges.

## 6.1 *Nuværende opfyldelse af miljømål*

Den 29. februar 2019 opsamlede Kommissionen den nuværende implementering af vandrammedirektivet:

*"Heraf fremgår det, at 74 % af EU's grundvandsforekomster nu har opnået god kemisk tilstand, og at 89 % har opnået god kvantitativ tilstand.*

*Situationen er mindre opmuntrende for overfladevand: Kun 38 % heraf har en god kemisk tilstand, og kun 40 % har en god økologisk tilstand eller et godt økologisk potentiale. Enkelte individuelle forurenende stoffer, hvoraf det mest almindelige er kviksølv, påvirker overfladevandets tilstand betydeligt. Der træffes foranstaltninger både på EU-plan og internationalt plan for at reducere emissionerne af kviksølv og andre forurenende stoffer, hvilket har resulteret i forbedringer af emissionsniveauerne af visse individuelle stoffer.*

*Sammenholdt med 2009-2015-perioden er tilstanden kun forbedret i et begrænset antal vandområder. Dette kan skyldes sen identifikation af belastninger, den længere tid, der kræves for at udforme effektive politiske foranstaltninger, langsom indførelse af foranstaltninger, naturens reaktionstid før foranstaltningerne får virkning, men også øgede kvalitetsstandarder og forbedret overvågning og rapportering, som viser, at vandområder, der tidligere er blevet vurderet til at have en "ukendt" tilstand, reelt har en "utilfredsstillende" tilstand.*"<sup>197</sup> (forfatterens fremhævnings)

Dette blev opsummeret med:

*"I Det Europæiske Miljøagenturs rapport konkluderes det, at europæiske vandområder fortsat er under betydeligt pres fra både diffuse kilder (f.eks. landbrug og transportinfrastruktur) og punktkilder (f.eks. industri og energiproduktion), der har medført forurening,*

---

<sup>196</sup> Se afhandlingens afsnit 4.1.1

<sup>197</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=COM:2019:95:FIN&from=EN>

*overindvinding og hydromorfologiske forandringer, der skyldes en række menneskelige aktiviteter.”<sup>198</sup> (forfatterens fremhævninger)*

Den samlede overfladevandstilstand i EU har således ikke opnået tilstanden ”god”.

Det er værd at have in mente, at der skulle opnås god tilstand i henhold til vandrammedirektivet senest 22. december 2015. Fristforlængelse er i henhold til vandrammedirektivet en undtagelse, der kan benyttes, hvis foranstaltningerne er for omkostningstunge til, at miljømålene kan nås inden for fristen i 2015, jf. vandrammedirektivets artikel 4(4)<sup>199</sup>. EU-Kommissionens ordvalg i rapporten leder dog tankerne hen på, at 2027 er blevet udgangspunktet for opfyldelse af vandrammedirektivets krav, hvilket er foruroligende for medlemsstaternes fremskridt, hvad angår opfyldelse af vandrammedirektivet.

## 6.2 *Usikkerheder ved vandrammedirektivet*

Som nævnt ovenfor skyldes den langsomme opnåelse af miljømål i medlemsstaterne blandt andet

*”sen identifikation af belastninger, den længere tid, der kræves for at udforme effektive politiske foranstaltninger, langsom indførelse af foranstaltninger, naturens reaktionstid før foranstaltningerne får virkning, men også øgede kvalitetsstandarder og forbedret overvågning og rapportering, som viser, at vandområder, der tidligere er blevet vurderet til at have en ”ukendt” tilstand, reelt har en ”utilfredsstillende” tilstand”<sup>200</sup>.*

Det som dog ikke nævnes i denne opsamling, er de usikkerheder som vandrammedirektivet indledningsvist havde og som efterfølgende blev ”repareret” i domspraksis.

En af disse ting er hvorvidt miljømålene, der er statueret i direktivet, var bindende ved direktivets ikrafttræden.

---

<sup>198</sup> Ibid,

<sup>199</sup> Se afhandlingens afsnit 5.3

<sup>200</sup> Se afhandlingens afsnit 6.1

Problemstillingen blev f.eks. belyst i 2011 ved den svenske miljødomstol<sup>201</sup>. Der var i 1989 givet tilladelse til opførelse af et vandkraftværk, men projektet var først undervejs i 2011. På trods af at opførelsen ville medføre forringelse af det pågældende vandområde, og at det således ville stride imod vandrammedirektivets forbud mod godkendelse af projekter, der kan medføre forringelse af vandområdets tilstand, valgte man stadigvæk at godkende projektet idet:

*” The grounds for the decision were that neither the WFD nor the EOS for water’s ecological status were considered to have such legal status that they could challenge the legal force of a previously announced permissibility ruling. Instead, it was deemed sufficient that the conditions imposed were in accordance with the general consideration rules in the Swedish Environmental Code. ”<sup>202</sup> (forfatterens fremhævning)*

Den svenske tilgang hvad angår miljømålenes manglende bindende effekt er blevet påtalt af EU-kommissionen i 2007<sup>203</sup>.

Det er alarmerende, at domstolens fastslåen af forbuddet mod at godkende projekter der kan medføre forringelser af vandmiljømålene<sup>204</sup> først blev etableret den 11. september 2012, og at det først blev fastslået, hvad der mentes med forringelse<sup>205</sup> den 1. juli 2015. Disse, på nuværende tidspunkt, fundamentale principper for forståelse af vandrammedirektivet var ikke til stede før 12-15 år efter direktivets vedtagelse. Det er først i juni 2018, at den svenske miljødomstol endegyldigt har udtalt, at domstolspraksis har fastlagt et fuldstændigt forbud mod forringelse<sup>206</sup>.

---

<sup>201</sup> Söderasp, Johanna og Maria Pettersson: Before and After the Weser Case: Legal Application of the Water Framework Directive Environmental Objectives in Sweden. *Journal of Environmental Law*, 25.02.2019, s. 16

<sup>202</sup> Söderasp, Johanna og Maria Pettersson: Before and After the Weser Case: Legal Application of the Water Framework Directive Environmental Objectives in Sweden. *Journal of Environmental Law*, 25.02.2019, s. 16

<sup>203</sup> Kymenvaara, Sara m.fl.: Variations on the same theme: Environmental objectives of the Water Framework Directive in environmental permitting in the Nordic countries. *Reciel*, 28.01.2019, s. 6

<sup>204</sup> C-43/ 10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias

<sup>205</sup> C-461/13, Freie Hansestadt Bremen

<sup>206</sup> Söderasp, Johanna og Maria Pettersson: Before and After the Weser Case: Legal Application of the Water Framework Directive Environmental Objectives in Sweden. *Journal of Environmental Law*, 25.02.2019, s. 1-26, fodnote 136

Finland er i en lignende situation, idet deres miljølovgivning statuerer, at vandområdets tilstand skal "tages i betragtning" ved tilladelser. Problemet med dette er, at det er fastslået i finsk ret, at ved brugen af vendingen "tages i betragtning" er der tale om en ikke-bindende norm, hvorfor vandområdernes tilstand kun skal indgå i vurderingen og er således ikke afgørende<sup>207</sup>. Finsk ret bliver fortolket i overensstemmelse med EU-domstolspraksis, men der er ingen bindende regler angående miljømålene i finsk lovgivning<sup>208</sup>.

Problemstillingen er ikke begrænset til retspraksis. Professor William Howarth<sup>209</sup> anførte i 2009 omkring generel godkendelse af projekter og deres indvirkning på miljøet:

*"Providing that the procedures are correctly followed, there is nothing to prevent the approval of projects or plans that may result in significant environmental harm"*<sup>210</sup>.

Det skal igen fremhæves, at forbuddet mod at godkende projekter, der kan medføre en forringelse af vandområdet først blev statueret i domspraksis i 2012, hvorfor William Howarth er fuldstændig korrekt i hans udlægning af sagen på daværende tidspunkt. Det er dog væsentligt at nævne, at forsigtighedsprincippet<sup>211</sup> fra starten af har været anført i vandrammedirektivets præambelbetragtning 11, hvorfor det muligvis kunne være udledt fra starten, at man ikke måtte godkende projekter, hvis der var en videnskabelig usikkerhed vedrørende projektets indflydelse på miljøet. Om ikke andet har samtlige medlemsstater ikke tillagt det vægt i de pågældende situationer, hvorfor den generelle konsensus stadigvæk er, at der har været tvivl om miljømålenes forpligtelser.

Ud fra ovenstående kan det udledes, at en stor del af den indledende implementering har været problematisk grundet flere medlemsstaters manglende viden om miljømålene og deres betydning i miljøretten. Det er først med EU-domstolens afgørelser, at man er i

---

<sup>207</sup> Kymenvaara, Sara m.fl.: Variations on the same theme: Environmental objectives of the Water Framework Directive in environmental permitting in the Nordic countries. *Reciel*, 28.01.2019, s. 7

<sup>208</sup> Kymenvaara, Sara m.fl.: Variations on the same theme: Environmental objectives of the Water Framework Directive in environmental permitting in the Nordic countries. *Reciel*, 28.01.2019, s. 7

<sup>209</sup> Juraprofessor inden for miljøret ved Kent University

<sup>210</sup> Howarth, William: Aspirations and Realities under the Water Framework Directive: Proceduralisation, Participation and Practicalities. *Journal of Environmental Law*, 02.07.2009, s. 397

<sup>211</sup> Se afhandlingens afsnit 2.1.1

stand til at udlede miljømålenes bindende natur, hvilket, efter al sandsynlighed, har medvirket til den langsomme implementering og opfølgning.

### 6.3 *Er miljømålene i direktivet bestemte nok?*

Indledningsvist gav direktivteksten ikke nogen klar beskrivelse af, hvorvidt miljømålene var bindende. Det fremgår f.eks. at medlemsstaterne skal beskytte, forbedre og restaurere alle overfladevandområder med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand, jf. vandrammedirektivets artikel 4 (1)(a). Ud fra direktivets tekst er det således ikke et krav, at man skal opnå den gode tilstand inden for tidsgrænsen, men i stedet at man skal bestræbe sig på at opnå det. William Howarth var af samme opfattelse:

*” Critically, the wording of the Directive requires various actions to be taken “with the aim of achieving” good status by 2015. If good status is an “aim” rather than a “requirement” of the Directive, then a member state would not be in breach if it failed to realise good status within the deadline, providing that I took the necessary actions. Put bluntly, the timely achievement of good status is legally irrelevant. What is required is the taking of necessary actions, however ineffectual these may turn out to be.*

*Arguably, if the “necessary” actions are taken they should logically produce the desired result of achieving good status. That may be the practical reality in some instances, but there can be no “guarantee” that the measures that are adopted will necessarily be effective. The point remains that actual achievement of good status is not a substantive requirement. Putting in place measures is what is legally required and this is largely a procedural matter.”<sup>212</sup> (forfatterens fremhævninger)*

William Howarth går videre med fortolkning af miljømålene som værende bestræbelser og ikke krav, idet miljømålene er tilknyttet flere undtagelser såsom stærkt modificerede vandområder, hvorfor der vil være flere vandområder, der ikke kan opnå den krævede gode status. Således skriver han:

*” The cumulative effect of applying these exceptions may be that there are actually quite extensive bodies of water to which the good status requirement is not applicable. The*

---

<sup>212</sup> Howarth, William: Aspirations and Realities under the Water Framework Directive: Proceduralisation, Participation and Practicalities. *Journal of Environmental Law*, 02.07.2009, s. 411-412

*extent to which this happens will depend significantly upon the exercise of discretion by the member states*"<sup>213</sup>

Samlet set gav direktivet ikke indledningsvist svar på, hvorvidt miljømålene var bindende, hvilket har ført til medlemsstaternes langsomme implementering og fejlfortolkning af miljømålene.

#### 6.4 *Landbrugslandes problematik med vandrammedirektivet*

Danmarks problemer med opfyldelse af vandrammedirektivets krav skyldes primært, at vi er et lavtliggende, landbrugsafhængigt land. Spørgsmålet er, hvordan andre medlemsstater med et rigt landbrug håndterer miljømålene.

Holland er en medlemsstat som indledningsvist fik ros for deres forvaltning af vand og har også været rollemodellen for en stor del af udformningen af vandrammedirektivet<sup>214</sup>. På trods af dette har en rapport vist, at Holland i år 2027 ikke vil have opnået "god status" for mellem 90 og 65 % af Hollands vandområder<sup>215</sup>. Ud over dette har Holland udpeget mellem 96-99 % af sine vandområder til at være kunstige eller stærkt modificerede<sup>216</sup>. Udpegningen lader til at være mulig, idet Holland er lavtliggende og døjer med oversvømmelser af marker, hvorfor det har været nødvendigt med markdræning i flere områder. En mulighed som Danmark umiddelbart også ville ønske, at man kunne gøre brug af<sup>217</sup>.

Dette illustrerer komplikationen, som William Howarth forudså i 2009, idet vi her har at gøre med en medlemsstat, der har haft mulighed for at gøre brug af vandrammedirektivets undtagelser for størstedelen af sine vandområder. Landbrugslande lader til at have størst nytte af dette grundet deres behov for markdræning.

Ydermere har Holland, i lighed med Finland og Sverige, også problemer i forhold til miljømålenes bindende virkning. Der ses umiddelbart at være mulighed for, at

---

<sup>213</sup> Ibid., s. 412

<sup>214</sup> Squintani, Lorenzo m.fl.: Strengths and Weaknesses of the Dutch Implementation of the Water Framework Directive. Journal for European Environmental & Planning Law nr. 14, 06.12.2017, s. 270

<sup>215</sup> Ibid., s. 271

<sup>216</sup> Ibid., s. 277

<sup>217</sup> Se afhandlingens afsnit 5.2 og 5.7

myndigheder kan afvige fra miljømålene uden henvisning til vandrammedirektivets artikel 4(7), hvis de kan give en begrundelse for afvigelsen<sup>218</sup>.

Afslutningsvist kan det nævnes, at der er flere projekter, hvor Hollands implementering af EU-krav gør, at der ikke er behov for at indhente tilladelse før igangsættelse af projekter. Det er i disse situationer vanskeligt/ umuligt at forhindre forringelse af det pågældende vandområde, samt at vurdere forringelsens indvirkning på miljøet, idet der ikke føres kontrol med projekterne i samme omfang, som hvis der skulle indhentes en tilladelse.<sup>219</sup>

Der ses således at være problemer med opfyldning af vandrammedirektivets krav i andre landbrugsafhængige lande og således ikke kun begrænset til Danmark.

## 6.5 *Problemet med god økologisk tilstand*

Den gode økologiske tilstand er fastslået i vandrammedirektivets bilag V<sup>220</sup>. I bilagets tabel 1.2 er den ”gode” økologiske tilstand defineret som:

*”Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende type overfladevandområde udviser niveauer, der er svagt ændret som følge af menneskelig aktivitet, men afviger kun lidt fra, hvad der normalt gælder for denne type overfladevand under uberørte forhold.”*

Det kan være svært ved vandrammedirektivet implementering at fastlægge et vandområde med uberørte forhold. Dette skyldes blandt andet at:

*” Most ecological variables vary naturally, that is, landscape diversity, growth conditions and nutrient fluxes change in response to the evolution of channel morphology, hydrological connectivity, species colonization and human activity. Thus, the ecological status of a body of water is based on a continually changing combination of factors. This*

---

<sup>218</sup> Squintani, Lorenzo m.fl.: Strengths and Weaknesses of the Dutch Implementation of the Water Framework Directive. Journal for European Environmental & Planning Law nr. 14, 06.12.2017, s. 280

<sup>219</sup> Ibid., s. 293

<sup>220</sup> Se afhandlingens afsnit 2.2.3.1



*ecological understanding seems to be poorly accounted for in the directive's objectives, as set out in Article 4 and Annex V*<sup>221</sup>

Ultimativt konkluderes det, hvad angår referencepunkter, at:

*"The current legal constructs, with reference conditions that are defined as "no, or only minor anthropogenic impact", and a management objective deviating only slightly from these, are not well-designed, and the Directive can be characterised as inadequate, over-ambitious and practically unachievable"*<sup>222</sup>

Fastlæggelsen af referencepunkter for den "gode økologiske tilstand" bliver endnu vanskeligere, hvis størstedelen af medlemsstatens vandområder er fastlagte som stærkt modificerede, hvorfor medlemsstaten i stedet skal basere den gode økologiske tilstand ud fra uberørte forhold i sammenlignelige vandområder<sup>223</sup>. Som nævnt ovenfor designerede Holland samtlige af sine vandområder som stærkt modificerede, hvorfor de hollandske aktører:

*"found it to be extremely difficult to determine a water body's initial or potential natural situation, due to the long history of artificial water management in the Netherlands, and as they were not willing to forfeit the current utility of these water bodies."*<sup>224</sup>

Samlet set er definition på den økologiske tilstand svært at opnå i lande afhængig af landbrug, da der ikke er mange vandområder, der kan bruges som referencepunkter for hvad man skal arbejde sig hen imod. Dette har efter al sandsynlighed også bidraget til en langsom opfyldelse af vandrammedirektivets miljømål.

Spørgsmålet er, om denne problemstilling er mulig at løse, i og med en eventuel fristforlængelse ikke vil gøre det muligt at fastlægge et vandområde under "uberørte forhold", såfremt der ikke er noget at sammenligne med. Det største problem, hvad angår definitionen i direktivet, er, at der er tale om en statisk definition, idet "uberørte forhold" ikke

---

<sup>221</sup> Josefsson, Henrik og Lasse Baaner: The Water Framework Directive - A Directive for the Twnty-First Century? *Journal of Environmental Law*, 10.08.2011, s. 133

<sup>222</sup> Ibid., s. 133

<sup>223</sup> Se afhandlingens afsnit 5.2

<sup>224</sup> van Eerd, Marjolein C.J. m.fl.: Opening the black box of implementation feedback: An analysis of re-loading strategies in EU water governance. *John Wiley & Sons Ltd.*, 06.03.2018, s. 432

tager klimaændringer, landskabelige ændringer samt invasive arter mv. med i betragtningerne. En umiddelbar mulig ændring ville således være en ændring af fokus i den økologiske tilstands ”høje status” fra ”uberørte forhold” men i stedet ”hvorvidt det pågældende økosystem kan opretholdes uafhængigt af indgreb”. Denne definition er dynamisk og tager derved naturlige ændringer såsom klimaændringer og invasive arter med i betragtningerne og der er i stedet fokus på fleksibilitet og robusthed<sup>225</sup>. Dette kræver dog meget mere omfattende overvågning, da det er et dynamisk referencepunkt, man sammenligner den nuværende tilstand med, men det kunne muliggøre et aktuelt referencepunkt ved steder, hvor det ikke er muligt at finde uberørte forhold.

Der er dog tale om en fundamental ændring af vandrammedirektivet, hvorfor det vil nødvendiggøre en fristforlængelse.

## 6.6 Opsamling: bør fristen i vandrammedirektivet forlænges?

William Howarth beskriver afslutningsvist sine bekymringer om vandrammedirektivet:

*” that it is over ambitious in its objectives, insufficient stringent in its legal formulation and too generous in the discretion that it gives to Member States in respect of implementation. ”*<sup>226</sup>

Baseret på medlemsstaternes indledende implementering af vandrammedirektivet samt vandrammedirektivets kryptiske formuleringer, er det svært at være uenig med ham. Mange fundamentale punkter for implementeringen af vandrammedirektivet blev først fastlagt flere år efter, at medlemsstaterne skulle have implementeret vandrammedirektivet i deres lovgivning<sup>227</sup>.

Det er også vigtigt at slå fast, at om end der er forbud mod at godkende projekter, der kan medføre en forringelse af et vandområdes tilstand, vil en eventuel fristforlængelse ikke være i strid med dette forbud. Der vil således stadigvæk være et forbud mod forringelse

---

<sup>225</sup> Josefsson, Henrik og Lasse Baaner: The Water Framework Directive - A Directive for the Twnty-First Century? *Journal of Environmental Law*, 10.08.2011, s. 141-142

<sup>226</sup> Howarth, William: Aspirations and Realities under the Water Framework Directive: Proceduralisation, Participation and Practicalities. *Journal of Environmental Law*, 02.07.2009, s. 416

<sup>227</sup> Se afhandlingens afsnit 2.2.2

af det pågældende vandområdes tilstand, men den gradvise forbedring, som vandrammedirektivet fastslår som dens formål, vil blot tage længere tid.

Derudover har den fastsatte frist frem til 2027 ikke hjemmel i direktivets formål eller den bagvedliggende traktat, hvorfor der således bare er tale om en deadline fastsat af Europa-Parlamentet og Rådet. Det vil således ikke medføre komplikationer for andre retsakter, såfremt man forlængede fristen.

Ydermere er det EU's seneste miljøhandlingsprogram fastsat mål frem til 2020<sup>228</sup>. Forudsætningerne i miljøhandlingsprogrammet for den økologiske tilstand er:

*” Til trods for vandrammedirektivets krav om beskyttelse, forbedring og restaurering af alle overfladevandområder og grundvandsforekomster og den hidtil gjorte, betydelige indsats, vil målet »god økologisk tilstand« frem til 2015 sandsynligvis kun blive overholdt for 53 % af Unionens overfladevandområder ”* <sup>229</sup>

Da det kan udledes, at det i 2019 ikke har været muligt at nå målene for 2015, er dette også et argument for, at fristen bør forlænges, eftersom det ikke umiddelbart er muligt at nå det ønskede resultat inden 2027.

Såfremt det blev accepteret at forlænge fristen i vandrammedirektivet, er der umiddelbart to muligheder at gøre dette ved.

Den første mulighed ville være at udvide muligheden for fristforlængelse ud over år 2027 for andet end ”naturlige forhold”<sup>230</sup>. Dette ville gøre det muligt for de enkelte medlemsstater at udskyde fristen baseret på den individuelle medlemsstats problematikker ved implementeringen. Der er dog flere problemstillinger forbundet med denne fremgangsmåde.

For det første ønsker EU en holistisk miljølovgivning, hvorved der er tale om en fælles indsats<sup>231</sup>. At gøre det muligt for den enkelte medlemsstat at forlænge fristen baseret på

---

<sup>228</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1386/2013/EU af 20. november 2013 (EU's 7. miljøhandlingsprogram)

<sup>229</sup> Ibid.

<sup>230</sup> Se afhandlingens afsnit 5.3

<sup>231</sup> Se afhandlingens afsnit 2.2.1

dennes individuelle implementeringsproblemer ville gå imod denne tankegang. Derudover strider dette også imod de indledende tanker angående vandrammedirektivet, eftersom det fastsloges, at det var nødvendigt med en integreret vandpolitik for Fællesskabet<sup>232</sup>. Ydermere var forudsætningen for at vandrammedirektivet får den ønskede virkning:

*”... et nært samarbejde og en samordnet indsats på fællesskabsplan, medlemsstatsplan og lokalt plan samt oplysning, høring og inddragelse af offentligheden, herunder brugere.”*<sup>233</sup>

For det andet er vand ofte ikke begrænset af landegrænser, hvorfor en individuelt fastsat tidsgrænse vil betyde, at andre lande potentielt ville overføre forurening til internationale vandopløbslande, eftersom enkelte lande ville være betragteligt bagefter andre landes opfyldelse af vandrammedirektivets forpligtelser. Det er derfor, at vandrammedirektivet indledningsvist nævner:

*” Hvor anvendelse af vand i et vandløbsopland kan have grænseoverskridende virkninger, bør dette direktivs krav til opfyldelse af miljømålene og navnlig alle indsatsprogrammer samordnes for hele vandområdedistriktet. For vandløbsoplande, der overskrider Fællesskabets grænser, bør medlemsstaterne forsøge at sikre en passende samordning med de relevante tredjelande ”*<sup>234</sup>

Såfremt andre medlemsstater er nødsaget til at bekæmpe forurening udledt fra andre medlemsstater, idet den ene medlemsstat har forbedret sin del af det internationale vandmiljø til et niveau bedre end den anden medlemsstats del, ville udledning fra medlemsstaten, hvis miljømål endnu ikke er opnået, være i strid med forbuddet mod forringelse. Såfremt den anden medlemsstat er tvunget til at hjælpe med bekæmpelse af udledning fra den anden medlemsstat, kan dette potentielt være i strid med kildeprincippet<sup>235</sup> samt forurenere betaler-princippet<sup>236</sup>.

---

<sup>232</sup> Vandrammedirektivet, præambelbetragtning 9

<sup>233</sup> Vandrammedirektivet, præambelbetragtning 14

<sup>234</sup> Vandrammedirektivet, præambelbetragtning 35

<sup>235</sup> Se afhandlingens afsnit 2.1.3

<sup>236</sup> Se afhandlingens afsnit 2.1.4

Samlet set ville denne metode derfor ikke være optimal til at muliggøre en fristforlængelse.

Den anden metode ville være at ændre den oprindelige fristforlængelse fra to yderligere ajourføringer til flere ajourføringer. Dette medfører ikke en individuelt fastsat fristforlængelse og det sikrer samtidig den holistiske tankegang som ligger bag vandrammedirektivet. Denne metode virker derfor bedst til at muliggøre en fristforlængelse af vandrammedirektivets forpligtelser.

Der kan dog også være argumenter for at fastholde den nuværende deadline. Som det fremgår af Kommissionens rapport, er miljømålene haltende i mange medlemsstater. En øget miljøindsats vil derfor være et godt argument for at fastholde den nuværende deadline. Derudover er det fastslået i vandrammedirektivets artikel 11 (5), at hvis overvågning eller andre data viser, at målene i artikel 4 for et vandområde ikke kan ventes opfyldt, sørger medlemsstaterne for, at der fastsættes yderligere foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde disse mål, herunder, hvor det er relevant, fastlæggelse af strengere miljøkvalitetskrav efter procedurene i bilag V. Denne bestemmelse pålægger også medlemsstaterne at relevante tilladelser og godkendelser undersøges og eventuelt revideres. En mulighed for fristforlængelse ud over hvad vandrammedirektivet giver hjemmel til, vil umiddelbart gøre denne bestemmelse illusorisk, da det er direktivet der viger og ikke medlemsstaterne nuværende foranstaltninger.

## **6.7** *Opsummerende om fristforlængelsen*

Ultimativt er der gode argumenter for at forlænge fristen for opfyldelse af vandrammedirektivets miljømål, idet den indledende implementering er blevet hindret af vandrammedirektivets udformning. Dette kan udledes af de indledende frustrationer forbundet med implementeringen, samt hvor langt medlemsstaterne er nået med den samlede opfyldelse af miljømålene. Ydermere vil en fristforlængelse kunne blive nødvendig, taget i betragtning af at der kunne være et ønske om at ændre direktivets definition, hvad angår den økologiske tilstand.

På den anden side vil den manglende opfyldelse af miljømålene kunne betragtes som en opfordring til at fastholde den nuværende frist, idet der tydeligt kan ses et behov for at beskytte vandmiljøet. Ydermere lader vandrammedirektivet til at være designet til ikke at

kunne forlænge fristen yderligere end specificeret i direktivet, idet der er hjemmel til at medlemsstaterne skal fastsætte yderligere foranstaltninger, såfremt det ikke er muligt at nå den fastsatte deadline.

## 7. Konklusion

Vandrammedirektivet er en enormt kompliceret retsakt, der påligger medlemsstaterne at skulle opnå fastsatte miljømål inden for bestemte tidsgrænser. Danmark har indledningsvist haft problemer med implementeringen af både vandrammedirektivet samt nitratdirektivet, idet man forsøgte at tilgodese interessenter fra landbruget, men hvor tiltagene havde den modsatte effekt<sup>237</sup>.

Formålet med afhandlingen har været at redegøre for Danmarks forhenværende implementering samt den nuværende implementering med Fødevarer- og Landbrugspakken. Det er i den henseende blevet fastslået, at Danmark, på baggrund af Fødevarer- og Landbrugspakken, har udledt mere nitrat end før<sup>238</sup>.

Det er i den forbindelse blevet analyseret, hvorvidt denne udledning af nitrat er i uoverensstemmelse med nitratdirektivet. Analysen fandt, at det ikke er muligt definitivt at fastslå, hvorvidt Danmark på nuværende tidspunkt overtræder nitratdirektivet, henset til at det ikke vides, hvorvidt efterafgrøderne vil have den ønskede effekt, og at nitratdirektivet kun pålægger yderligere foranstaltninger, såfremt det findes, at de nuværende foranstaltninger ikke virker<sup>239</sup>.

Analysen fokuserede derefter på, hvorvidt udledningen af nitrat var i strid med vandrammedirektivet. Udledningen fandtes at være i strid med vandrammedirektivet, idet der er et forbud mod yderligere forringelse ved enhver af parametrene oplistet i direktivet bilag V<sup>240</sup>. Det er herefter blevet analyseret, hvorvidt denne udledning, om end at måtte være i strid med forbuddet om yderligere forringelse, kunne undtages gennem en af vandrammedirektivets undtagelsesbestemmelser. Analysen fandt, at det ikke var muligt at anvende

---

<sup>237</sup> Se afhandlingens afsnit 3.3

<sup>238</sup> Se afhandlingens afsnit 4.1.3

<sup>239</sup> Se afhandlingens afsnit 2.4.3

<sup>240</sup> Se afhandlingens afsnit 4.1.1

nogle af vandrammedirektivets undtagelsesbestemmelser, eftersom ingen af undtagelsesbestemmelserne giver mulighed for en forringelse af vandområdedistriktet samlede tilstand, hvilket stemmer overens med formålet i vandrammedirektivet om at forebygge yderligere forringelse<sup>241</sup>. Den eneste umiddelbare mulighed for permanent forringelse af vandområdedistriktet tilstand er, hvis dette er begrundet i nye bæredygtige udviklingsaktiviteter. Denne kan dog kun anvendes, hvis det pågældende vandområde havde opnået en ”høj” status, hvorved der var mulighed for en forringelse til ”god” status. Henset til at Danmarks vandområder kun i begrænset omfang har opnået statussen ”god”, er denne bestemmelse således ikke anvendelig.

Analysen fandt i denne forbindelse, at der stadigvæk er visse uoverensstemmelser mellem Danmark og EU, hvad angår muligheden for markdræn. Danmark tillader som udgangspunkt ikke markdræn som værende tilstrækkeligt til at klassificere et område som værende stærkt modificeret, hvilket står i kontrast til EU’s vejledninger på området. Det har ikke været muligt i analysen at fastslå årsagen til forskellen, men det fastslås, at det volder landmænd yderligere omkostninger end nødvendigt.

Henset til at Danmark ikke har mulighed for at gøre brug af nogle af undtagelsesbestemmelserne, kunne man i forlængelse deraf stille spørgsmålet: ”Burde fristen i vandrammedirektivet forlænges?” Til dette fandtes der at være argumenter for og imod. Der kan argumenteres for, at uklarheder ved vandrammedirektivet har ført til en langsom implementering hos medlemsstaterne og er først senere blev uddybet i retspraksis. Ydermere er statiske definitioner for bl.a. ”økologisk tilstand” med til at gøre det svært for medlemsstater at finde relevante sammenligningsgrundlag ved udpegning af områder og deres vandmiljøtilstand<sup>242</sup>. Dog ville den langsomme implementering, ud fra et miljømæssigt synspunkt, føre til en bibeholdelse af den nuværende deadline, idet man ønsker at opnå en ”god” miljøtilstand for alle EU’s vandområdedistrikter hurtigst muligt.

Konklusionen på opgavens indledende spørgsmål er således, at Danmark på nuværende tidspunkt ikke overholder vandrammedirektivets krav og der er ingen af undtagelsesbestemmelserne i vandrammedirektivet der kan anvendes til at godtage denne forringelse af

---

<sup>241</sup> Se afhandlingens afsnit 5.7

<sup>242</sup> Se afhandlingens afsnit 6.5

vandmiljøtilstanden. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt fristen bør forlænges, henset til andre medlemsstaters implementering af vandrammedirektivet, findes der både at være argumenter for og imod, hvorfor der ikke kan gives et endegyldigt svar.



## 8. Litteraturliste

### Bøger:

Bell, Stuart m.fl.: *Environmental Law*. Side 614-655. 9. udg. Oxford, 2017.

Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten*. 1. udg. Jurist- og økonomforbundets forlag, 2017.

Blume, Peter: *Retssystemet og juridisk metode*. Side 40-41. 2. udg. Jurist- og økonomforbundets forlag, 2014.

### Traktater

Traktaten om den europæiske funktionsmåde (TEUF)

### Deklarationer

Stockholmdeklarationen af 1972

Rio deklarationen af 1992

### Forordning

Forordning 1535/ 2007

### Direktiver

Direktiv 1991/ 676/ EØF (Nitratdirektivet)

Direktiv 2000/ 60/ EF (Vandrammedirektivet)

Direktiv 2006/ 188/ EF (Grundvandsdirektivet)

Direktiv 2008/ 105/ EF (Vandpolitikdirektivet)

Direktiv 2010/ 75/ EF (Industrielle Emissioner)

### Afgørelser ved EU-domstolen

C-293/ 97, Standley

C-322/ 00, Kommissionen mod Holland

C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe

C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe, forslag til afgørelse

C-516/ 07, Kommissionen mod Spanien

C-43/ 10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias

C-461/ 13, Freie Hansestadt Bremen

C-461/ 13, Freie Hansestadt Bremen, forslag til afgørelse

C-648/ 13, Kommissionen mod Polen

C-190/ 14, Kommissionen mod Danmark

C-346/ 14, Kommissionen mod Østrig

C-543/ 16, Kommissionen mod Tyskland

C-128/17, Polen mod Parlamentet og Rådet

Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1386/2013/EU af 20. november 2013 (7. miljøhandlingsprogram)

#### **Dansk lovgivning og bekendtgørelser**

Lov nr. 472 af 7. januar 1998 (gødningsanvendelsesloven)

Lov nr. 1150 af 17. december 2003 (miljømålsloven)

Lov nr. 437 af 9. juni 2004 (gødningsanvendelsesloven)

Lov nr. 591 af 14. juni 2011 (randzonenloven)

Lov nr. 1606 af 26. december 2013 (vandplanlægningsloven)

Lov nr. 726 af 25. juni 2014 (randzonenloven)

Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 (vandkvalitetsbekendtgørelsen)

Lov nr. 241 af 13. marts 2019 (Miljøbeskyttelsesloven)

Lov nr. 338 af 2. februar 2019 (gødningsanvendelseslov)

#### **Danske lovforslag som fremsat**

Lovforslag som fremsat nr. 58 af 16. april 1994

Lovforslag som fremsat nr. 239 af 29. juni 2004

Lovforslag som fremsat nr. 158 af 24. februar 2011

Lovforslag som fremsat nr. 199 af 13. maj 2014

Lovforslag som fremsat nr. 59 af 12. november 2015

Lovforslag som fremsat nr. 68 af 20. november 2015

Lovforslag som fremsat nr. 147 af 31. januar 2019

### **Dansk domspraksis**

U.2016.1658V

Dom ved Retten i Holstebro af 11. maj 2015, j.nr. SS 2551/ 2013 – kan læses her:

<http://www.domstol.dk/Holstebro/nyheder/domsresumeeer/Pages/Domisagomovertr%C3%A6delseafrand-zonelovgivning.aspx> (besøgt 26. maj 2019)

### **Afgørelser ved fødevare- og miljøklagenævnet (MAD)**

MAD.2004.841

MAD.2012.2298

MAD.2012.3314

MAD.2012.3329

### **Artikler**

TfL.2015.247: Pagh, Peter: Kan randzonenloven håndhæves? - Efter frifindelsen af to landmænd for overtrædelse af randzonenloven. *Tidsskrift for landbrugsret*, 2015,

Söderasp, Johanna og Maria Pettersson: Before and After the Weser Case: Legal Application of the Water Framework Directive Environmental Objectives in Sweden. *Journal of Environmental Law*, 25.02.2019, s. 1-26

Kymenvaara, Sara m.fl.: Variations on the same theme: Environmental objectives of the Water Framework Directive in environmental permitting in the Nordic countries. *Reciel*, 28.01.2019, s. 1-13

Squintani, Lorenzo m.fl.: Strengths and Weaknesses of the Dutch Implementation of the Water Framework Directive. *Journal for European Environmental & Planning Law nr. 14*, 06.12.2017, s. 269-293

Howarth, William: Aspirations and Realities under the Water Framework Directive: Proceduralisation, Participation and Practicalities. *Journal of Environmental Law*, 02.07.2009, s. 391-417

Josefsson, Henrik og Lasse Baaner: The Water Framework Directive - A Directive for the Twnty-First Century? *Journal of Environmental Law*, 10.08.2011, s. 463-486

van Eerd, Marjolein C.J. m.fl.: Opening the black box of implementation feedback: Ananalysis of reloading strategies in EU water governance. *John Wiley & Sons Ltd.*, 06.03.2018, s. 426-440

### **Vejledninger**

Kommissionens "Water Framework directive – water guidance documents – kan hentes her: [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts\\_figures/guidance\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm)

(besøgt 26. maj 2019)

### **Akter fra EU-kommissionen**

Kommissionens pilotskrivelse til Danmark - EU PILOT 8540/16/ENVI – kan læses her: <https://baeredygtigtlandbrug.dk/media/187679/13273706-dokumentation.pdf> (besøgt 26. maj 2019)

Rapport fra Kommissionen til Europarlamentet og Rådet – kan læses her:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=COM:2019:95:FIN&from=EN> (Besøgt 26. maj 2019)

### **Videnskabelige rapporter**

DCE, Videnskabelig rapport nr. 298: fremskrivning af emissioner – kan læses her: <http://dce.au.dk/udgivelser/vr/nr-251-300/abstracts/nr-298-fremskrivning-af-emissioner-so2-nox-nmvoc-nh3-pm25-og-sod/> (besøgt 26. maj 2019)

### **Spørgsmål til folketinget**

Spørgsmål nr. S 173 ”Er det regeringens holdning, at der er grundlag for at lempe miljøreguleringen af landbruget yderligere?” – kan læses her: <https://www.ft.dk/samling/20181/spoergsmaal/s173/svar/1526290/1963498.pdf> (besøgt 26. maj 2019)

### **Hjemmesider**

<http://dce.au.dk/aktuelt/nyheder/nyhed/artikel/status-paa-danmarks-natur/> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://baeredygtigtlandbrug.dk/om-os/> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/vandomraadeplaner/vandplaner-2009-2015/basisanalyse-20052006/> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://www2.mst.dk/udgiv/Publikationer/1998/87-7909-201-2/html/default.htm> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://baeredygtigtlandbrug.dk/2015/09/notatet/> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://baeredygtigtlandbrug.dk/media/187222/notat-om-de-danske-goedningsnormer-efter-goedningsanvendelsesloven-sammenholdt-med-eus-nitratdirektiv-28-juli-2015-fra-professor-dr-jur-pete.pdf> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://mfvm.dk/landbrug/vaekst-eksport-og-arbejdspladser/foedevare-og-landbrugspakke/> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://baeredygtigtlandbrug.dk/2016/05/fup-eller-fakta-eller-foelelser/> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://mfvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/aftale-om-fremtidens-miljoeregler-for-landbruget/> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://lbtst.dk/nyheder/nyhed/nyhed/efterafgroeder-skal-beskytte-kyst-og-grundvand/> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://mst.dk/erhverv/landbrug/nitrathandlingsprogram/> (Besøgt 26. maj 2019)

[https://mfvm.dk/fileadmin/user\\_upload/FVM.dk/Dokumenter/Landbrug/Indsatser/Foedevare-og-landbrugspakke/Aftale\\_om\\_foedevare-og\\_landbrugspakken.pdf](https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Dokumenter/Landbrug/Indsatser/Foedevare-og-landbrugspakke/Aftale_om_foedevare-og_landbrugspakken.pdf) (Besøgt 26. maj 2019)

[https://mfvm.dk/fileadmin/user\\_upload/FVM.dk/Dokumenter/Service-menu/Publikationer/Groen-vaekst.pdf](https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Dokumenter/Service-menu/Publikationer/Groen-vaekst.pdf) (Besøgt 26. maj 2019)

Landbrug og Fødevarer ”overimplementering af EU’s regler” – Powerpoint kan hentes her (Besøgt 26. maj 2019): <https://lf.dk/om-os/vores-holdning/erhvervspolitik/overimplementeringer-af-eu-regler>

<https://mst.dk/media/121345/retningslinjer-vandomraadeplaner-for-anden-planperiode.pdf> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://baeredygtigtlandbrug.dk/2013/12/danmark-tilsidesaetter-vandrammedirektivet/> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://www.dr.dk/nyheder/indland/ekspert-advarer-regeringen-vil-have-udsat-eus-vandmiljo-deadline> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://landbrugsavisen.dk/node/67820> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/mof/bilag/348/1611271.pdf> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://www.berlingske.dk/politik/topforskere-advarer-om-forkerte-tal-bag-lovpakke> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://baeredygtigtlandbrug.dk/2017/09/landbrugsdraen-betyder-som-udgangspunkt-staerkt-modificerede-vandomraader-2/> (Besøgt 26. maj 2019)

<https://lf.dk/for-medlemmer/p-nyhedsbrev/2019/9/vandrammedirektivet-bliver-fitnesschecket> (Besøgt 26. maj 2019)

<http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/da.pdf> (besøgt 2. juni 2019)